Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)

Submitted to
The Honourable Barbara McDougall
Minister of State (Finance)

April 24, 1985

85-6475/

Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)

Submitted to
The Honourable Barbara McDougall
Minister of State (Finance)

April 24, 1985

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. F 2-64/1985

ISBN 0-662-53816-1

P.O. Box 49160
Four Bentall Centre
Vancouver, B.C.
V7X 1K6

April 24, 1985

Hon. Barbara McDougall, P.C. M.P.
Minister of State
Department of Finance Canada
Ottawa, Canada
K1A 0G5

Dear Minister:

As Chairman of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation, I am pleased to transmit our final Report on recommendations for reform to the operation and structure of the Corporation.

All of those associated with the report will be pleased to discuss it further with you at your convenience.

Sincerely,

W. Robert Wyman
Committee Chairman

André Bérard Hugh M. Brown J.L.A. Colhoun

Table of Contents

I	Executive Summary	1
II	The Environment	9
III	Objects and Powers	13
IV	Market Discipline	25
V	Funding	37
VI	Organization and Staffing	53
VII	Public Relations	57

Appendices

I	Terms of Reference	59
II	Bibliography	63

Chapter I

Executive Summary

Mandate of Committee

On January 10th, 1985, the Minister of State for Finance, the Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P., announced the formation of a committee to study the operations and structure of the Canada Deposit Insurance Corporation. The Committee members included:

Mr. W. Robert Wyman; Committee Chairman and Chairman, Pemberton Houston Willoughby Inc.

Mr. A. Bérard; Senior Executive Vice President, The National Bank of Canada

Mr. H.M. Brown; Director, Burns Fry Limited

Mr. J.L.A. Colhoun; Vice-Chairman, The National Victoria and Grey Trustco Limited

Mr. E.A. Fricker acted as a consultant to the Committee and Mrs. K. Humber provided support services.

The Committee's terms of reference required it to examine and make recommendations on the following by April 30, 1985:

- objects of deposit insurance;
- possible reforms of deposit insurance;
- funding;
- supervision and monitoring of member institutions;
- lessons from recent member institutions failures;
- rehabilitation and liquidation of member institutions;
- organization and staffing;
- the public relations of the Corporation.

In fulfilling its mandate, the Committee requested and received a number of briefs from interested parties and held a number of meetings with senior officers of the Bank of Canada, Federal Department of Finance, Inspector General of Banks, Superintendent of Insurance, Canada Deposit Insurance Corporation and Ontario Department of Consumer and Corporate Affairs, Financial Institutions Division and others. As well, the Committee had discussions with senior United States

officials in the Federal Deposit Insurance Corporation, Federal Home Loan Bank Board, Comptroller of the Currency and Treasury Department. The Committee has reviewed a number of documents dealing with the reform of financial institutions and deposit insurance programs which are noted in the accompanying bibliography appearing as Appendix II.

Overview

The Committee believes that the recent losses arising from insolvent financial institutions are unacceptable and are in part the direct result of outdated legislation and inadequate supervisory resources. It is beyond this Committee's mandate to delve into the framework of regulation of financial institutions in Canada. However, a brief comment is essential. At present the responsibility for supervision of financial institutions is split between political jurisdictions, departments of government and in the private sector, various self-regulatory bodies. As a result, monitoring and supervision are at best difficult and in many instances ineffective.

As stated, the Committee was not empowered to address this question; others are doing so. Nevertheless, it is faced with the problem. Therefore its recommendations, in order to be workable, had to be based on a framework that took into account this confused situation.

Preferably the Committee would hope, over time, for a monitoring and supervisory framework of financial institutions under control of one agency of government. However, until this happens, the Committee's proposals for CDIC should serve as a workable stop gap. When rationalization does occur, the Committee's proposals, with modest adjustment, should fit into this single structure or perhaps even become the nucleus into which other supervisory agencies are incorporated.

Key Recommendations

Objects

1. The primary object of CDIC should be to insure small unsophisticated depositors against loss and to administer the Deposit Insurance Fund. All other objects should be of a secondary nature.

2. CDIC should have the power of lender of last resort, but only to the extent that CDIC is providing liquidity for the purpose of reducing risk or averting a threatened loss to itself.

3. CDIC should continue to set and maintain proper financial standards and have adequate capacity to supervise member institutions.

4. CDIC should not get involved in considerations affecting the stability of the financial system that go beyond its primary object.

Powers – Insurance

1. All companies be required to apply for insurance.

2. The granting of insurance be a matter of discretion for CDIC.

3. As a condition of a new charter being granted, the applicant be approved for insurance.

4. CDIC should establish standards for insurance.

5. CDIC should have the power to vary and amend the contract of insurance appearing as a schedule to its Act.

6. CDIC should have the power to set premium rates, establish appropriate reserve levels and approve rebates.

7. The contract of insurance should be subject to annual renewal. If in the opinion of CDIC a member's standards have fallen below an acceptable level, the renewal of insurance could be for a shorter period.

8. CDIC should have the right automatically to review and continue or discontinue as the case might be the contract of insurance upon any transfer of ownership control.

9. CDIC should have the power to terminate a federally incorporated member's insurance for cause as is the case with provincially incorporated members. Obviously, cancellation would not be retroactive and depositors in place at the time insurance was terminated would continue to be protected.

Powers – Regulation

1. CDIC should maintain a more complete and current data bank of information concerning all its insured institutions.

2. CDIC should have a meaningful authority to step in and take action if it ever becomes concerned that necessary action is not being taken by the responsible regulator. It should, therefore, have the following powers:

(i) power to order a member to either cease doing any act or pursuing a course of conduct deemed by the regulators to be contrary to the Act under which he is operating or which may be prejudicial to the well-being of the member;

(ii) power to work out a voluntary compliance program with a member;

(iii) power to put conditions on a member's licence to carry on business subject to being removed when the reason for the conditions is corrected;

(iv) power to hold hearings which would give rise to the program contemplated in (ii) above or the conditions contemplated in (iii) above;

(v) power to require a member institution to cease conducting a particular type of business and, if this business is being conducted in a subsidiary, power to restrict the downstreaming of funds to the subsidiary;

(vi) power to alter the leverage ratio of a member institution;

(vii) power to require a change in the management of a member institution;

(viii) power to take possession and control of the assets of a member institution carrying on unsound business practices and in these circumstances appoint managers and deal with its business;

(ix) power to require the winding-up of a member institution and to become its liquidator if it so chooses.

Powers – Supervision and Examination

1. CDIC should take a leading role in working with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), appraisal institutes, member institutions and federal and provincial regulators to develop uniform accounting and real estate valuation standards for member institutions and, where agreement proves difficult or impossible to get, that CDIC have the power to set such standards as a condition of granting insurance.

2. CDIC should take a leadership role in determining uniform examination standards including examination programs, frequency of examinations and minimum qualifications for examiners.

3. CDIC should develop performance measurement standards for member institutions to serve as an early warning system to detect at an early stage indications that a member institution may be heading for trouble.

4. CDIC should develop a performance rating system for member institutions and determine appropriate breakpoints which would correspond to various levels of difficulty in order to standardize appropriate courses of remedial action or liquidation by CDIC.

5. CDIC should establish its own data base from which it can make its own determination about which member institutions are likely to cause it problems.

6. Member institutions should be required to furnish CDIC direct with the information it needs to maintain its data base. Such information would be

prescribed by CDIC and would be reported quarterly by member institutions in sound financial condition and more frequently as directed by CDIC by member institutions on its watch list.

7. CDIC should engage a small core of highly competent professionals to monitor the performance of member institutions using the performance measurement system referred to above and to carry out on behalf of CDIC inspections of member institutions that appear to be having problems.

8. CDIC should receive on a timely basis complete copies of all reports and correspondence on problem member institutions prepared for or by the respective regulators of these institutions.

9. CDIC should be given the power to levy significant penalties against member institutions, their managements, directors, and professional advisors to ensure compliance with its Act, regulations and guidelines.

Powers – Liquidity

1. CDIC's method of funding problem members and its borrowing capacity from the Consolidated Revenue Fund should be reviewed.

Powers – Insolvency/Liquidation

1. CDIC should be given substantial authority so that it can become directly involved in the affairs of problem institutions even to the point of becoming liquidator if it so chooses.

2. CDIC's Act should be amended to give it, as liquidator, the broadest possible powers including the power to carry out a sale of a member institution's business simultaneously with the granting of a liquidation order against it.

3. The Committee does not recommend that CDIC be denied the power to adopt agency procedures to wind down a troubled member institution.

Powers – General

1. CDIC's board should have complete discretionary authority to take action in pursuit of CDIC's objects.

Market Discipline

1. The Committee's recommendations are built around the belief that additional market discipline ought to be placed upon owners, management

and depositors. Some measure of market discipline must be restored so as to improve market efficiency and reduce risk to CDIC.

Market Discipline – Capital

1. The Committee believes that maintenance of a strong capital base by member institutions is the best insurance against loss to depositors and therefore to CDIC.

2. Initial capital requirements for all new entrants into the deposit-taking industry should be raised significantly and CDIC in conjunction with the regulator should formulate appropriate levels.

3. A common definition of the components of capital and of the computation of leverage should be adopted for all types of member institutions.

4. CDIC in conjunction with regulators should develop standards for leverage. A well-defined leverage rating system should be formulated with the risk profile of assets (valued at market) being a key determinant.

5. A maximum leverage ratio related to its capital base should be determined for each member institution based upon the risk profile of that institution, using standards developed in (3) above, rather than by the type or size of the institution.

6. Members should be given somewhat more flexibility in the choice of instruments comprising their capital subject to certain safeguards.

Market Discipline – Risk-Related Premiums

1. The Committee is of the opinion that it is not possible at the present time for CDIC to establish a system of risk-related premiums but the issue should be pursued.

Market Discipline – Co-Insurance

1. Depositor market discipline is an essential ingredient of a sound financial system and that all depositors must use some judgment in deciding which depository they use.

2. The Committee firmly believes that without co-insurance starting at the first dollar, effective market discipline cannot be achieved.

3. A majority of the Committee recommends a depositor co-insurance system. Under this system 90% of an individual deposits between zero and $100,000 would be insured.

4. The co-insurance program should be phased-in over a reasonable period, for example three years.

Funding

1. Member institutions, not governments, should directly refinance CDIC.

2. The "target" size of the Deposit Insurance Fund should be 0.75% of insured deposits and this should be reached within 10 years.

3. CDIC should issue $1 billion of floating rate preferred shares to member institutions on an obligatory pro rata basis on which the dividends would be tax free.

4. CDIC should increase its "basic" annual insurance premium rate from 1/30th of 1% to 1/10th of 1% in two stages over the next two years.

5. CDIC should be granted tax free status or failing this the power to create a tax deductible insurance reserve fund equal to 0.75% of insured deposits.

Organization and Staffing

1. The Committee envisages a stronger, more independent role for CDIC.

2. The Board of Directors should be expanded to nine members comprising four senior government members and five private sector members including the Chairman and the President who would be Chief Executive Officer.

3. CDIC's expertise should be strengthened by the addition of four senior officers plus a small, highly qualified, experienced professional group not currently on staff.

Public Relations

1. CDIC should expand its public relations role with member institutions, depositors and government.

Chapter II

The Environment

By way of introduction, the Committee would observe that volatile, uncertain international economic and political conditions have escalated the degree of risk for financial institutions to a degree unknown since the 1930s. Governments, regulators and management of financial institutions have all experienced pressure from these changes. As well, they have provided hitherto unavailable opportunities for the unscrupulous. As a consequence, the 1980s have seen an unprecedented number of financial institution failures and near failures not only in Canada but throughout the Western World. Some of the more important factors leading to the current conditions are set out below.

After roughly three decades of stable economic growth, the 1970s saw a dramatic change in economic conditions. Double-digit inflation, more frequent business cycles with increasingly deeper troughs and higher peaks, oscillating and more frequently changing interest rates, increasingly large government deficits, all contributed to significant volatility in financial markets, a substantial increase in domestic and international interest rates and greater credit risk thereby further contributing to financial instability. Governments responded by emphasizing a monetary, rather than an interest rate, policy. This resulted in further interest rate instability. For example, twenty or more changes in the bank rate in one year and daily fluctuations in exchange rates and Treasury bill rates in excess of ½% were commonplace. As partial solutions to the shrinking profitability that arose from all these factors, financial institutions sought rapid growth together with high levels of financial leverage.

Rapid changes have taken place in computer/communications technology. Some of these include electronic funds transfer systems, plastic credit/debit cards, automated teller machines and the development of satellite communications capabilities. These changed the dimension of the North American financial services industry. They permitted the integration of financial services and the entry of new participants and new combinations of participants (Sears, Prudential/Bache, American Express, Trilon, Power Financial). They fostered new products (daily interest chequing accounts, cash management accounts); lowered costs through the efficiencies of automation and reduced float, and provided much greater customer convenience (automated teller machines and 24-hour service). They also increased the risk of rapid transfers of short-term funds in large amounts often across international boundaries at the slightest hint of danger.

The dramatic improvement in education, a high level of female participation in the workplace, the coming of age of the "baby boom" generation, increased mobility

and other societal factors, have all led to a more sophisticated market. Consumers demanded higher quality service and constant innovation from the participants in the financial services industry. These trends have contributed to decreasing customer loyalty and to the gradual breakdown of the traditional separation of industry powers commonly referred to as the four pillars (banking, trust, insurance and investment).

The above factors have combined to produce an intensely competitive environment as financial institutions become more market oriented to better meet customer financial needs and to protect and improve profit margins. The impact of these changes has led to opportunities for higher returns but often at the cost of higher risk not only for financial institutions but also for their customers. There has been a growing trend towards larger firms for capital, cost efficiency and market share reasons. Mergers within certain industries and the growth of financial holding companies to better compete with major banks are examples of the trend. These have spawned their own concerns, particularly in the area of concentration of ownership.

In the political arena, deregulation and policies promoting "less government" have been two primary domestic thrusts of North American politicians. Canada has faced other dilemmas; one is the difficulty experienced by federal and provincial governments in finding a process to facilitate reaching consensus on common courses of action. Another is the slowness in planning and implementation of legislation to provide for orderly change. Trust and loan, insurance, bankruptcy and winding-up legislation has not been updated for decades. As a consequence, adequate powers respecting asset diversification have not been given to financial institutions to cope with the environment in which they are operating. Adequate controls have not been set up to prevent abuses which were not present in a more stable era. Of even greater concern, in an effort to keep governments lean in a time of high deficits, regulators have not been given the appropriate resources to deal with the high-risk environment. The combination of outdated legislation and inadequate supervisory resources has resulted in a large number of costly financial institution failures.

Some of the lessons to be learned from the problems of the 1980s are set out below and represent a summary, not only of the conclusions of James A. Morrison FCA, author of the 1983 report on the special examination of certain trust and loan companies but also of comments received from others during the course of the Committee's deliberations:

1. **Detection** – regulators and the insurer need to develop an early warning system, a series of red flags to identify problem institutions to facilitate early problem identification and resolution. Some of these include:

- decline or sudden fluctuations in profitability;
- interest rate sensitivity;
- premium interest rates;
- cash flow and liquidity problems arising from mismatching of maturities of assets and liabilities and too great a reliance on purchased deposits;

- non-recurring items;
- unusually large commercial transactions especially those occurring near year-end;
- unduly large front end fees on loans;
- related transactions – back-to-back deals;
- equity raised for a consideration other than cash;
- too rapid overall growth of a member institution.

2. **Expertise** – regulatory inspection staffs have not been sufficiently sophisticated to identify the implications of the more complex deals being made.

3. **Monitoring** – the capability of both the insurer and the regulator to monitor the external environment in which financial institutions operate and the results of their operations are critical to sound, anticipatory supervision. Some key areas requiring monitoring are:

- real estate price trends;
- interest paid on deposits;
- brokered deposits;
- non-accruing loans;
- quality of appraisals used to value real estate.

4. **Accounting** – the accounting principles relating to the determination of when assets are impaired seem to provide too great a degree of discretion so that it is difficult at times to form any sound opinion concerning tangible net worth from financial statements. This is a matter which the Committee believes should be examined by the Canadian Institute of Chartered Accounts.

5. **Prevention** – legislation and supporting regulations dealing with self interest and conflicts of interest are required to minimize abuse by unscrupulous management.

6. **Power to Act** – expanded powers for CDIC to act to protect depositors in situations where a member institution has problems but is solvent and where a member institution is insolvent are urgently required.

The need to minimize the degree of risk faced by financial institutions and their customers has never been greater. It is the Committee's view that the cost of recent insolvencies is unacceptably high. Immediate attention is required to strengthen the powers and increase the resources of CDIC and the regulators of financial institutions so they can do a more effective job in preventing problems and promoting rehabilitation. Stringent legislation is required to deal with self interest and conflict of interest situations along the lines suggested in Chapter V of the Interim Report of the Ontario Task Force on Financial Institutions (The Dupré Report).

Chapter III

Objects and Powers of the Canada Deposit Insurance Corporation

When, in early 1967, the then Minister of Finance introduced the Bill to establish CDIC he listed three important objects:

1. "The primary objective, of course, is to ensure the safety of the deposits of small investors who are usually not in a position to judge for themselves the financial soundness of the institutions to which they entrust their savings".

2. "The CDIC will also have power to function as a lender of last resort for deposit accepting institutions, providing needed liquidity at time of crisis when such institutions may not have access to the normal sources of liquidity".

3. "Member institutions will be subject to inspection. It will be an objective to bring about a gradual improvement in the minimum financial standards of deposit accepting institutions across the country. There will be a generally sympathetic and helpful attitude towards institutions who wish to co-operate in this objective".

In 1983, when the original statute was amended, the Minister of State for Finance at that time added a fourth objective which presumably had been implicit in the 1967 Bill. Specifically, the added objective of deposit insurance was to "assist in maintaining the confidence and stability in the financial system".

During the course of the Committee's deliberations on the submissions it received, it became apparent that many briefs put forward profoundly different views with regard to the primary purpose of deposit insurance. While some submissions strongly advocated insurance and the protection of the depositor as the sole purpose of CDIC, others appeared to take the position that the objects noted above were equally important and in addition, existed "to encourage competition by facilitating entry into the financial services sector". Interestingly, one brief contended "the single most important goal of CDIC is to play its part in maintaining and enhancing public confidence in Canadian financial institutions".

Recommendation 1

The Committee discussed this issue in detail and at great length. **It concluded that the primary object of CDIC should be to insure small unsophisticated depositors against loss and to administer the Deposit Insurance Fund.** All other objects should be of a secondary nature.

Recommendation 2

In its capacity as an insurer, CDIC has the responsibility to protect the assets of the Deposit Insurance Fund. In order to achieve this object it must have the power of lender of last resort, but only to the extent that CDIC is providing liquidity for the purpose of reducing a risk to the Corporation or reducing or averting a threatened loss to it. The Committee holds the view that CDIC has no responsibility to uninsured creditors or shareholders of member institutions which experience difficulty.

Recommendation 3

The Committee holds strong views with regard to the object of establishing and maintaining adequate and uniform financial standards and supervision. Given the manner in which some member institutions appear to have ignored acceptable standards in the past, it is imperative that, in the future, all member institutions be required to conform to a set of standards that would be promulgated by CDIC. Further, member institutions would be required, as a condition of receiving and maintaining insurance, to file reports relative to these standards with CDIC as prescribed.

In the past, supervision of member institutions has been carried out by the regulators. Indeed CDIC's powers in this respect are very limited. If the Corporation is going to function effectively it must have the right either by statute or as a term of its insurance contract to involve itself directly in the affairs of problem members.

Concerning CDIC's implied area of responsibility to contribute to the stability of the financial system, the Committee holds the view that this should be the responsibility of others. It recognizes that, when a member institution is experiencing serious financial difficulties, consideration must be given to such factors as:

- the effect of failure on the international perception of Canadian financial institutions;
- the possibility that a failure could cause a loss of confidence in other financial institutions and perhaps the failure of one or more of them;
- the effect of failure on the businesses financed by the member and therefore on the economy of the country or of a region.

However, the Committee is of the opinion that consideration of these factors is outside of the purview of CDIC's mandate.

Returning to the question of the powers of CDIC, these will be discussed under a number of headings as follows:

Insurance
Regulation
Supervision/Examination
Liquidity
Liquidation
General Matters

Recommendation: Insurance

The Committee has concluded that the present method whereby federally incorporated banks, trust and loan companies receive deposit insurance automatically and provincially incorporated institutions receive insurance on application should be changed. In particular, deposit insurance should be viewed as a privilege and should not be conferred automatically by statute. It recommends that:

1. All companies be required to apply for insurance.

2. The granting of insurance be a matter of discretion for CDIC.

3. As a condition of a new charter being granted, the applicant be approved for insurance.

4. CDIC should establish standards for insurance.

5. CDIC should have the power to vary and amend the contract of insurance appearing as a schedule to its Act.

6. CDIC should have the power to set premium rates, establish appropriate reserve levels and approve rebates.

7. The contract of insurance be subject to annual renewal. If in the opinion of CDIC a member's standards have fallen below an acceptable level, the renewal of insurance could be for a shorter period.

8. CDIC should have the right automatically to review and continue or discontinue as the case might be the contract of insurance upon any transfer of ownership control.

9. CDIC should have the power to terminate a federally incorporated member's insurance for cause as is the case with provincially incorporated members. Obviously, cancellation would not be retroactive and depositors in place at the time insurance was terminated would continue to be protected.

Recommendation: Regulation

The relationship of CDIC with the regulatory agencies, both federal and provincial, has been of serious concern to the Committee. Every member institution of CDIC is subject to regulation, but the range and variety of regulatory regimes varies widely. Under current procedures, CDIC is almost entirely dependent on the relevant federal or provincial regulator both as to ongoing supervision of member institutions and as to the authority to rehabilitate although they frequently look to CDIC to provide the financing for rehabilitation procedures.

This contrasts, for example, with the relationship between the FDIC in the United States and the institutions it insures. FDIC is actively involved in the regulation, continuing supervision, rehabilitation and where necessary, the liquidation of these institutions whether state or federally incorporated. A case can be made that a similar relationship should exist in Canada, on the principle that he who pays the piper should call the tune. Clearly, if this were done, the potential for conflicts of interest in the decision-making process would be reduced.

The Committee accepts the present situation where the Inspector General of Banks, the federal Superintendent of Insurance, the Ontario Registrar and other provincial regulators have overall responsibility for institutions under their jurisdiction but hopes there can be a better rationalization of this position in the future.

In the meantime, two major changes should be made. First, CDIC should maintain a more complete and current data bank of information concerning all its insured institutions. Second, CDIC should have a meaningful authority to step in and take action if it ever becomes concerned that necessary action is not being taken by the responsible regulator.

Set out below are the authorities the Committee feels should be available to regulators with respect to all financial institutions:

(i) power to order a member to either cease doing any act or pursuing a course of conduct deemed by the regulator to be contrary to the Act under which it is operating or which may be prejudicial to the well-being of the member;

(ii) power to work out a voluntary compliance program with a member;

(iii) power to put conditions on a member's licence to carry on business subject to being removed when the reason for the conditions is corrected;

(iv) power to hold hearings which would give rise to the program contemplated in (ii) above or the conditions contemplated in (iii) above. The threat of a hearing can be a strong weapon in the hands of

the regulator as most corporations doing business are concerned about maintaining the goodwill of the regulator and again they generally wish to avoid the adverse publicity of a hearing;

(v) power to require a member institution to cease conducting a particular type of business and, if this business is being conducted in a subsidiary, power to restrict the downstreaming of funds to the subsidiary;

(vi) power to alter the leverage ratio of a member institution;

(vii) power to require a change in the management of a member institution;

(viii) power to take possession and control of the assets of a member institution carrying on unsound business practices and in these circumstances appoint managers and deal with its business;

(ix) power to revoke a licence/registration and require the winding-up of the corporation.

One very critical problem about the exercise of each of these powers is the question of timeliness. The regulator cannot be placed in the position that it has to sit by, watching in transfixed terror, behaviour which it feels will irreparably damage an institution without being able to act expeditiously to deal with that behaviour. On the other hand, Canadians are concerned about the exercise of arbitrary powers. In the Committee's opinion it becomes a question of balance, and where a corporation is permitted to conduct a deposit-taking business, the interests of the depositors must take precedence over the interests of the holders of capital. Thus, in some instances, the powers of the regulator should be exercisable forthwith where, in its opinion, there is substantial risk to the interest of depositors, with a hearing to follow.

As noted above, the primary users of the authorities listed should be the regulators with direct responsibility for particular financial institutions. But if CDIC is to have meaningful authority to step in and take action if it ever becomes concerned that necessary action is not being taken by the responsible member or regulator, then CDIC must be able to exercise these authorities directly. This requires substantial revisions of existing law and of the contractual arrangements between CDIC and its member institutions. Constitutional problems as to allocation of responsibilities between Parliament and the provincial legislatures will have to be surmounted. The Committee has not had the time nor the resources to analyze the details of the provisions and techniques necessary to accomplish this objective. The Committee has, however, done sufficient work that it is as confident that the task can be done as it is that it must be accomplished.

The most appropriate and practical technique would be to effect co-ordinated amendments to: the contractual arrangements between CDIC and its member institutions; the CDIC Act; the Winding-Up Act; and the Bankruptcy Act. The

contractual arrangements would be supplemented by amendments to CDIC's Act so that it would have clear discretion to administer the new authorities. The amendments to CDIC's Act and the amendments to the two statutes dealing with insolvency would be linked, providing a more flexible and effective legislative pattern to deal with insolvency situations and to provide CDIC with a position that recognizes its responsibility and its financial exposure.

The Committee believes that this co-ordinated set of amendments, contractual and legislative, would have far-reaching beneficial effects. Co-ordination between CDIC and the primary regulators would be improved, and the latter would be influenced by an awareness of CDIC's reserve authority. Member institutions, similarly aware, would pay more attention to CDIC than has sometimes been the case in the past. CDIC would have authorities more commensurate with its responsibilities. And, in the ultimate insolvency situation, appropriate actions could be taken more quickly and effectively, with an involvement for CDIC more appropriate to its interest.

Recommendation: Supervision and Examination

A corollary of regulation is supervision to ensure that the regulated comply and avoid business practices that might lead to problems in the future. The Committee is concerned that CDIC does not have, within itself, adequate powers, the information and the resources needed to supervise and monitor members but must rely on the appropriate regulatory authorities. It seems to the Committee that every effort should be made to overcome what is obviously an unsatisfactory state of affairs and one that must cause CDIC a great deal of frustration. Accordingly the Committee recommends:

1. CDIC should take a leading role in working with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), appraisal institutes, member institutions and federal and provincial regulators to develop uniform accounting and real estate valuation standards for member institutions and, where agreement proves difficult or impossible to get, that CDIC have the power to set such standards as a condition of granting insurance.

2. CDIC should take a leadership role in determining uniform examination standards including examination programs, frequency of examinations and minimum qualifications for examiners.

3. CDIC should develop performance measurement standards for member institutions to serve as an early warning system to detect at an early stage indications that a member institution may be heading for trouble. Points made earlier in this report on lessons to be learned from earlier problems should be included in such a system. The Committee commends the "Uniform Bank Reporting System" used by the FDIC to CDIC management.

4. CDIC should develop a performance rating system for member institutions and determine appropriate breakpoints which would correspond to various levels of difficulty in order to standardize appropriate courses of remedial action (or liquidation) by CDIC. In this connection, the Committee noted that FDIC has developed a rating system known as CAMEL under which a member institution receives a rating of 1 (good) to 5 (bad) for each of five areas – capital adequacy, asset quality, management ability, earnings quality and liquidity as well as an overall rating which includes the examiners' overall assessment.

5. CDIC establish its own data base from which it can make its own determination about which member institutions are likely to cause it problems. Regulators could have access to this data on a confidential basis since there should be no need to duplicate this facility.

6. Member institutions should be required to furnish CDIC direct with the information it needs to maintain its data base. Such information would be prescribed by CDIC and would be reported quarterly by member institutions in sound financial condition and more frequently as directed by CDIC by member institutions on its watch list.

7. As detailed in Chapter VI, CDIC should engage a small core of highly competent professionals to monitor the performance of member institutions using the performance measurement system referred to above and to carry out on behalf of CDIC inspections of member institutions that appear to be having problems. In short, CDIC should not rely, where problems exist, on agents which it does not control. A collateral advantage of having a small core of highly competent professionals is that these people will be the nucleus around which a larger staff of permanent or temporary personnel and consultants can be engaged to deal with special situations should this be necessary.

8. CDIC should receive on a timely basis complete copies of all reports and correspondence on problem member institutions prepared for or by the respective regulators of these institutions.

The Committee has formed the impression that CDIC is not being taken seriously by some member institutions and therefore CDIC does not receive the co-operation that the Committee feels it should. As a result, many reports are in arrears and generally the response time to CDIC inquiries is not satisfactory. This is really unacceptable. Therefore, CDIC should be given the power to levy significant penalties against member institutions, their managements, directors, and professional advisors to ensure compliance with its Act, regulations and guidelines.

Penalty premiums, fines and special charges if used properly, would have the following advantages:

1. The cost burden would be the same as in the case of a risk-related premium with the advantage that the implementation of these further items

would not provide the basis for costly appeals as may be the case with a risk assessment method.

2. They would go a long way in changing member institutions attitudes noted above.

3. The imposition of a charge for the additional costs incurred to monitor closely a problem institution is good business practice and does not require further comment.

On the general subject of regulation and supervision the Committee would like to make several points. Improved supervision is not inconsistent with the movement towards deregulation. Indeed the latter may well increase the need for the former. However, it must be noted that the object of regulation and supervision in a competitive economy is not to render impossible the failure of a financial institution, but rather to enable regulators and any insurer of deposits to identify incipient problems early and deal with them effectively in the interest of depositors.

For CDIC to play an effective role the changes the Committee recommends should be made expeditiously. If a distinction were drawn between supervision on the one hand and substantive matters on the other, the Committee feels that consensus is closer on the supervision side than on the substantive side and it would deplore any delay on legislation to deal with supervision until decisions are made on legislation dealing with substantive matters. In short, the Committee is expressing a strong sense of urgency to reduce the likelihood of serious difficulties arising in future and to enhance the ability of CDIC and the regulators to deal with any difficulties that may arise.

Recommendation: Liquidity

At present, CDIC is obtaining its funding by guaranteeing (as it has the right to do) the loans of solvent member institutions to those being wound down or in liquidation. This appears to be an expensive way in which to acquire funds. If the guaranteed loans were replaced by advances from the Consolidated Revenue Fund their cost would likely be reduced. The Committee recommends greater use of this facility. If the existing line of credit available to CDIC, namely $1.5 billion, should become insufficient, the Committee further recommends that consideration be given to increasing CDIC's borrowing limit from the Consolidated Revenue Fund.

Recommendation: Insolvency/Liquidation

When a member institution in difficulties cannot be rehabilitated using the various powers mentioned earlier, winding-up or liquidation becomes inevitable. While the Committee is not in favor of drastic action at the first sign of difficulties, it takes

the position that a decision to delay is rarely, if ever, appropriate unless arrangements are in place that provide assurance against a further deterioration during the period of delay.

Insolvency is the trigger point that ultimately governs the extent of the claims against CDIC. Under the current law, it is not sufficiently clear that this can be established by a balance sheet test (excess of liabilities over assets valued at current market) as well as by a cash flow test (inability to meet liabilities as they fall due). Even when the condition of insolvency is clearly present, valuable time can be lost in demonstrating that condition to the satisfaction of a court (e.g., in the Cardinal Insurance case it took about eight months before the courts). Moreover, the lack of legal recognition for the fact that CDIC has, almost invariably, a special financial interest means that the insolvency is conducted in accordance with traditional court procedures without CDIC's interests being accorded the weight that its financial commitment might justify.

The protracted process that is necessary before action can be taken is unjustifiable. Much harm can be caused, and much goodwill lost, while this process is carried out. Such requirements as the rule in the Winding-Up Act that the appointment of a liquidator of a bank must be preceded by meetings of its shareholders and its creditors are not supportable in policy terms. What is needed is a provision allowing the determination of insolvency to be made by a non-appealable Cabinet order on the recommendation of CDIC. An alternative would be to allow a finding by CDIC that a state of affairs existed in a member institution that imperilled the position of its depositors, to constitute an immediate and non-contestable basis for a court to grant a liquidation order on the application of CDIC.

Adoption of a clear means of establishing the insolvency of an institution expeditiously would also enhance the potential use of one of CDIC's few powers, namely its power to cancel a member institution's insurance "forthwith" (excluding already-insured deposits) when, in the opinion of CDIC, "the member institution is insolvent". The lack of a definition in the CDIC's Act as to what is meant by insolvency detracts from the value of this power, particularly since certain provisions in the Bank Act and the Winding-Up Act lend credence to the view that insolvency means only the cash flow test. For this reason the authority to terminate insurance based on a finding of insolvency has been of little or no value to CDIC at present.

Going further, it is the Committee's position that CDIC should have the power to initiate liquidation proceedings. Consequently, it recommends that CDIC be given the right by statute or under its insurance contract or both to become, if it so elects, the receiver/liquidator of an insolvent member institution.

A power that has proved to be very useful to FDIC at the very point of time that a liquidation takes place is the power to arrange a "merger" of the insolvent bank with a solvent one. Since control of the capital of the insolvent institution is outside FDIC's control, the "merger" in question is really a purchase of the insolvent's assets and the assumption of its liabilities. To assist the transaction

FDIC will often purchase the "soft" assets at book value for cash and liquidate these subsequently. The loss it incurs in doing so will be reduced by whatever assumption price (often substantial) it can get from the acquirer of the insolvent's business.

In Canada such a procedure is impossible at the moment because even with co-operation from the shareholders, the procedures that have to be followed to bring about the sale of the business of a member institution would not permit a sale contemporaneously with the granting of a liquidation order – in short, a Friday night to a Monday morning transfer – so that there is no interruption whatever in the position of depositors. In the Crown Trust situation, because of the delay occasioned by the circumstances, depositors' accounts in excess of the insured limit were frozen and this caused enormous problems with lawyers' trust accounts which had funds in excess of the insured limit that had to be called upon to complete transactions on behalf of clients.

The Committee recommends that CDIC's Act be amended to give it, as liquidator, the broadest possible powers including the power to carry out a sale of a member institution's business simultaneously with the granting of a liquidation order against it.

General Matters

Legislative Prohibition of the Agency Procedure for Winding Down a Troubled Member Institution

From its discussions with the Board, individual directors and officers of CDIC, as to the bases of CDIC's decisions to adopt the agency and wind-down procedures in a number of situations it had to deal with, the Committee is satisfied that CDIC proceeded in a reasonable manner having regard to the information available to it when it had to make these decisions. However, it is evident that CDIC's decisions have created strong resentment on the part of some member institutions. This type of tension would not arise if CDIC were denied by legislation the right to follow this course of action. In addition, depositors would know very clearly the extent of the protection afforded them by CDIC which in itself should give rise to some market discipline.

The major problem with this approach is that if CDIC encountered the failure of one of its larger members it probably would not have the capacity to pay off its depositors even having regard to its line of credit with the Consolidated Revenue Fund which of course could always be increased to meet the problem. In addition, it might deny CDIC the power to make a decision which would be in the best interests of CDIC and its member institutions.

The Committee does not recommend that CDIC be denied the power to adopt agency procedures to wind down a troubled member institution.

Flexibility of Decision-Making for CDIC Board

While the Committee believes the primary object of CDIC is comparatively narrow, namely protection of small depositors and administration of the Deposit Insurance Fund and program, it recognizes that a very substantial range of flexibility must be available to CDIC's Board so that it can carry out that object in the most cost-efficient way. Contributions to the rehabilitation of an institution in difficulty, designed to avoid a greater loss at a later date, are only one example of the types of actions that should be permissible, if CDIC's Board concludes they will contribute to its object. It is the view of the Committee that the Board of CDIC should not be subject to being second-guessed on these decisions. A considered determination by the directors of CDIC that an action is necessary should be final and provide the legal support for implementation of the action by CDIC. If this were not clear, unacceptable uncertainty would result and the directors of CDIC would be placed in an unreasonable position. Legislation that implements the Committee's recommendations should clearly spell out that CDIC's Board has complete discretionary authority to take action in pursuit of CDIC's objects.

Chapter IV

Market Discipline

Introduction

The automatic availability of deposit insurance together with the widely held perception that depositors in general will not suffer loss regardless of the amount of their deposit has created a series of problems for the Committee. In its view, effective 100% insurance coverage has led to a number of undesirable practices:

- depositors, directly or through deposit brokers, are encouraged to place deposits with the deposit institution paying the highest interest rates, regardless of the financial health of that institution;
- excessive risk taking by financial institution management is encouraged to offset high deposit costs;
- the growth of poorly managed deposit institutions is subsidized at the expense of sound institutions;
- unscrupulous persons are encouraged to abuse their positions, resulting in situations which destabilize rather than stabilize the financial system.

In short, the apparent 100% insurance has caused a number of natural disciplines of the financial marketplace to disappear thereby reducing efficiency and increasing risk to CDIC. It is the Committee's view that this lack of discipline should be addressed. These disciplines are the first line of defence and should be put back into the system. To replace them by restrictive legislation or excessive regulation could lead to market rigidities and insufficient risk taking of the type required to support a growing economy.

The Committee's recommendations, which are discussed in some depth below, are built around the belief that additional market discipline ought to be placed upon owners, management and depositors.

Capital

The Committee's strongest point is its belief that maintenance of a strong capital base by member institutions is the best insurance against loss to depositors and therefore to CDIC. While capital is not a substitute for healthy earnings and good management, it is an essential ingredient in maintaining the stability of and public confidence in the financial system. Maintenance of adequate capital also represents a significant form of market discipline since the rights of investors are

subordinate to those of depositors in the event of failure. The potential of a 100% loss of investment is the ultimate form of market discipline.

The subject of capital adequacy is extremely complex and it is doubtful that perfect solutions are available. Nevertheless, the Committee believes the following recommendations provide a useful framework in dealing with this issue.

1. Initial capital requirements for all new entrants into the deposit-taking industry should be raised significantly and CDIC in conjunction with the regulators should formulate appropriate levels.

2. A common definition of the components of capital and of the computation of leverage should be adopted for all types of member institutions. Currently, the Committee understands there are significant differences as between banks and trust companies.

3. CDIC in conjunction with the regulators should develop standards for leverage. In this connection, a well-defined leverage rating system should be formulated with the risk profile of assets (valued at market) being a key determinant.

4. A maximum leverage ratio should be determined for each member institution based upon the risk profile of that institution, using standards developed in (3) above, rather than by the type or size of the institution.

5. In the aggregate the Committee does not feel member institutions are undercapitalized. The Committee, however, notes with interest the recent trend toward lower levels of capital leverage and would like to encourage continuation of this trend. The Committee realizes the importance of allowing member institutions enough common equity capital leverage so that a reasonable and competitive return on common equity can be achieved. With this in mind and to facilitate the trend towards further reduction in total capital leverage ratios the Committee recommends that members be given somewhat more flexibility in the choice of instruments comprising their capital (e.g. common equity including retained earnings, non-specific loss reserves, preferred shares, subordinated debentures, etc.) subject to certain safeguards.

6. A member should be allowed to issue equity instruments for cash only, unless its regulatory authority approves otherwise.

The view is often put forward when a member institution is in trouble that its leverage should be cut back. This idea has little practical value since its implementation involves the member allowing its deposit liabilities to run off. If its assets are not maturing at the same rate, which is likely to be the case, the member may be forced to liquidate assets at prices below book value. This will compound its problems.

Risk-Related Premiums

Under the current deposit system, a single insurance premium rate set out in CDIC's Act is charged to all member deposit taking institutions. There is no variation in premiums among insured institutions based upon the level of risk. Therefore, managements of member institutions have no incentive to reduce risk in order to lower premium costs. Indeed, the current system in effect forces prudently managed institutions to subsidize high risk institutions through the unrealistically low insurance premiums these latter institutions pay; in effect the exact reverse of market discipline.

The Working Group for the Cabinet Council on Economic Affairs (CCEA) in the United States concluded in its 1985 report:

> "The Working Group found that the current flat rate premium structure for deposit insurance is inequitable because healthy institutions subsidized troubled ones; and there is little economic incentive to control risk taking. Therefore, the introduction of risk-related pricing although not necessarily perfect would clearly be better than the current flat rate system in stimulating the operation of the free market and hence reducing the inequity and risk-taking."

While it is obvious that risk-related premiums are a highly desirable tool to enforce market discipline, there are a number of practical problems with implementing such a plan. There is no consensus on how to measure risk objectively. From an actuarial point of view there is insuficient historical data. There is also the inability to forecast risk and measure it before it occurs. Because the premium must be sufficiently high to prevent a less-strong member institution from excessive risk taking, the application of a heavy premium may have the opposite effect by encouraging excessive risk taking to cover the higher cost. Finally, the implementation of a risk-related premium plan could give rise to the development of an extensive appeal program as member institutions would frequently disagree with their assessments.

The FDIC has proposed a method of establishing a risk-related premium structure by varying the rate of premium rebates based upon three broad levels of risk. However, no specific program has yet been instituted because of the problems noted above.

The Committee is of the opinion that it is not possible at the present time for CDIC to establish a system of risk-related premium but the issue should be pursued. As indicated on page 19, the Committee is making recommendations in regard to the use of penalty premiums, fines and other charges to compensate for the additional costs of monitoring problem members.

Co-insurance (Risk Sharing)

At present, depositors are fully protected to the first $60,000 of their deposits. Above this amount, there is no protection.

The main argument in favour of total co-insurance is that if all depositors are not exposed to some risk, they need not be concerned about the financial condition of the member institution with which they place their savings provided they keep under the insured limit. A corollary of this proposition is that before depositors are required to assume some proportion of the risk, it will be necessary to ensure that they receive or have available to them sufficient information about the member institution to enable them to form a reasonable judgment concerning the soundness of that institution.

Other reasons for favouring co-insurance are as follows:

- if depositors have no risk they will obviously favour those institutions that pay higher rates;
- co-insurance should reduce abuse by unscrupulous operators;
- without co-insurance, the weaker member institutions have an incentive for excessive risk taking.

Some of the reasons against adopting a co-insurance policy are:

- If an appropriate regulatory authority, with all its powers of inspection and information is prepared to allow a given member institution to continue in business, why should a small depositor not be prepared to rely on that fact?
- Some commentators argue that co-insurance might operate to increase the instability of the system as depositors become concerned about the solvency of a member institution.
- As long as there is any minimum total coverage, depositors concerned about getting full protection will achieve it simply by splitting their deposits among the required number of member institutions.

As an alternative to depositor co-insurance, the Committee considered the possibility of the private sector providing additional insurance beyond a given level. There were many problems, the most important being that the private sector insurance market does not have the capacity to provide any meaningful amount of additional insurance. However, a major insurance broker did suggest an alternative that would merit further examination, namely: have the private insurance sector insure against the possibility of member institutions having to pay an additional assessment or assessments resulting from the insurance fund being in a deficit position.

The Committee has concluded that depositor market discipline is an essential ingredient of a sound financial system and that all depositors must use some judgment in deciding which depository they use. **The Committee firmly believes that without co-insurance, starting at the first dollar, effective market discipline cannot be achieved.**

A majority of the Committee recommends a depositor co-insurance system. Under this system, 90% of an individual's deposits between zero and $100,000 would be insured. The 10% potential loss is viewed as being roughly equivalent to one year's income on the deposit.

The advantages of this approach include:

- by exposing all depositors to some risk, discipline will return to the marketplace;
- market discipline problems associated with brokered deposits, multiple deposits, interest rate and commission controls, etc., are largely eliminated and the market is left to operate on its own without a host of new regulations;
- the insured protection offered the small unsophisticated depositor has been increased from $60,000 to $100,000. Although the depositor will bear a small risk on the entire amount, the stability of the financial system should not be adversely impacted. Meanwhile, increased market discipline should greatly improve market efficiency and lessen CDIC's exposure.

Those making this recommendation recognize that it represents a significant departure from existing practice, particularly in light of current unsettled conditions. Therefore, they believe it is appropriate to implement this recommendation over a period of time. They suggest three years. An example of such a phase-in program is as follows:

Year 1 Insure 100% to $60,000 of deposits (i.e., no change)

Year 2 Insure 100% to the first $40,000 of deposits and 90% of the amount between $40,000 and $75,000

Year 3 Insure 100% to the first $20,000 of deposits and 90% of the amount between $20,000 and $90,000

Year 4 (and thereafter)

Insure 90% to the first $100,000 of deposits.

It is clearly understood that the introduction of co-insurance would not affect time or term deposits in place at the time the program is implemented.

Improved Disclosure

For increased co-insurance or risk sharing with depositors to work, the amount and quality of financial disclosure by member institutions to the general public should be improved. Too much disclosure in a meaningful manner is better than

too little. The Committee's recommendation is that CDIC should establish uniform minimum levels of financial disclosure and encourage individual members to exceed this stipulated level. Disclosure standards should constantly be updated in order to highlight current material events rather than yesterday's events.

Implicit Full Guarantee of Bank Deposits

From the manner in which insolvent member institutions have been dealt with in recent years and as a result of the public's interpretation of various statements made by government officials, there is a widespread perception, perhaps erroneously held, that no depositor will be allowed to lose any part of a deposit in a chartered bank. A few examples will illustrate the point.

1. In October 1982, Mr. Lalonde as Minister of Finance, made the statement in New York that "we're behind our banking system as a government".

2. The manner in which the difficulties encountered by Canadian Commercial Bank were resolved recently without any loss to depositors.

One of the results of this perception is that depositors regard the chartered banks as a more secure place in which to place their funds – a point borne out by a survey done on behalf of the Dupré Committee. Another is that in the summer of 1984 the Benchers of the Alberta Law Society enacted a rule to the effect that members of the Society could only deposit funds in mixed trust accounts with a chartered bank or an Alberta Treasury branch but not with a trust company.

Throughout this report the Committee has been stressing the importance of market discipline to increase market efficiency and reduce the risk of claims on the Deposit Insurance Fund. The recommendations with respect to co-insurance are based upon this approach.

If the perception to which the Committee has referred continues to be held, co-insurance would not exist as a market discipline with respect to deposits in chartered banks. This point having been made, the Committee was unable to formulate a recommendation to deal with the problem but it does feel very strongly that this perception has to be changed.

Brokered Deposits

A quotation from the end of Chapter III of the 1983 FDIC Report on Deposit Insurance in a Changing Environment sets out the problem with respect to brokered deposits:

> "The emergence of brokers who perform a deposit-parcelling function for the purpose of maximizing deposit insurance coverage undermines efforts to establish discipline in the banking system through risk-sharing by large

depositors. The FDIC believes the activities of such brokers must be controlled as an integral part of any risk-sharing proposal and is considering a number of alternatives for correcting this problem. The FDIC is particularly concerned about the practice of some brokers of placing fully-insured deposits in banks at random without credit analysis or worse yet, placing them in known problem banks (presumably at higher interest) and collecting a higher fee."

In the opinion of the Committee, while the problem does exist in Canada it has not reached the grievous proportions it has in the U.S.

The regulatory authorities have brought to the Committee's attention that the recently troubled financial institutions were relying very heavily on brokered deposits and that such was the case with Seaway Trust where 90% of the deposits were brokered deposits.

It is interesting to note that notwithstanding the fact that FDIC has been concerned about this problem for some time now it has yet to find an acceptable solution.

In Canada quite a number of the smaller financial institutions that are members of CDIC – for example, most of the Schedule B banks and many smaller trust companies have, as a matter of corporate policy, decided against developing a large branch structure in favour of paying a commission to a variety of agents who arrange to have deposits placed with them. These agents would be real estate brokers, lawyers and investment dealers to name but a few. This is clearly a legitimate procedure, the problem only arising where the agent wishing to get the best result for his customer/principal places the funds in question with the weakest institution because that institution is paying a higher rate of interest. The Committee was not able to ascertain whether, in these circumstances, the institution paid a higher than normal commission as a further inducement.

Initially, the Commission considered limiting broker deposits entitled to insurance to deposits received from an agent acting solely for one institution. Apart from creating an administrative nightmare in keeping track of which depositors were or were not insured, there were the questions of (a) would the person from whom the deposit was being made understand his position and (b) how would CDIC deal with this problem. Again such a limitation would restrict the normal business activities of legitimate agents. Under the current circumstances to require all agents placing deposits for others to be registered would be unacceptable to some regulatory bodies.

Another approach was to place some liability on the broker. To make a broker responsible for any loss occasioned by the failure of an institution into which he had placed customer/principals funds seemed unduly harsh because, if the obligation could be enforced, it would only be enforced against reputable agents who were in business for the longer term. A less harsh approach would be to require the broker to forfeit to CDIC all commissions earned on deposits in a failed institution where CDIC suffered any loss.

The Committee believes that brokered deposits have a major impact on market discipline and therefore, should be regulated without taking excessive measures that would endanger well-managed smaller institutions that depend on that source of funds for their survival. The recommendation with respect to 90% co-insurance on all deposits up to $100,000 will provide sufficient discipline for brokers to ensure they place customer deposits in sound financial institutions – their customers will demand it. In addition, the Committee recommends that CDIC should have the power to impose on all member institutions that are not following sound financial practices and which extensively rely on brokers:

(i) a freeze on brokered deposits; or
(ii) a ceiling as to the percentage of brokered deposits to the total deposit base; or
(iii) a modest annual growth rate on brokered deposits.

Multiple Accounts

If an individual has a deposit account in his own name, for example, another jointly with another person, the two deposits are insured separately. Also, a deposit made by a trustee for a beneficiary is insured separately.

RRSP and RHOSP deposits are also insured separately.

The depositor can further multiply the amount of his insurance protection by using many companies or through the device of two companies, a trust company and a loan company, or a bank and a loan company, usually in a parent/subsidiary relationship.

Therefore, it has been possible to obtain insurance for considerably more than the minimum 100% insurance coverage by using one or more of the above-mentioned mechanisms.

The Committee is of the opinion that trying to limit the insurance protection by imposing a maximum that any depositors will receive by way of insurance for all deposit accounts in all insured institutions would be complex and the monitoring very expensive.

A 10% co-insurance plan will tend to minimize the use of multiple accounts because small depositors will always be at risk to the extent of 10% on each of their deposits in all institutions.

Interest Rate/Commission Cap

The ability of weaker institutions and/or unscrupulous managements to gather in large amounts of deposits in a very short time simply by raising interest rates well above market is considered by the Committee to have been a major problem.

New and small companies often try to build up business by offering premium interest rates on their deposits. They must then search out investments that will give them a return to cover this premium rate and these are likely to be high-risk investments or loans.

The "Morrison Report" stated that some trust companies attracted enormous amounts of deposits by offering deposit rates up to 250 basis points above those offered by other institutions.

In nearly all cases of institutions that ultimately gave rise to substantial claim against CDIC, there was a dramatic increase in deposit levels at critical periods by the payment of rates of interest well above those offered by sound and well-managed competitors.

The argument against any form of control on interest paid by financial institutions is that interest rates paid by well-run instutions can vary significantly for a number of legitimate business reasons:

1. An institution may have arranged to lend funds at a rate that will permit it to make satisfactory spreads by paying a premium to attract the deposits required to fund the deal.

2. An institution may be in a temporary mismatched position with long-term assets funded by short-term deposits. If that institution were to perceive that short-term interest rates were likely to rise dramatically (e.g. 1981-82) it might well decide to cover its mismatch by paying a premium to attract deposits to match the term of its assets.

3. A smaller but less well-known institution not saddled with the burden of an expensive branch system might deem it appropriate or might even have to pay a higher rate for its deposits which it can afford because it does not have the cost of a branch system.

Thus the Committee recognizes that there is some legitimacy for financial institutions to pay a premium on interest rates as stated in the above examples. The Committee does not believe that a rigid cap on interest rates and commissions is practical but it does believe that CDIC should have the power at its discretion to restrict interest rates and commissions in dealing with problem institutions.

Timing of Payment of Deposits

CDIC's Act obligates it to make payment of insured deposits "as soon as possible after the obligation arises". The Committee was told that, at least until the 1983 amendments to the Act, there was uncertainty as to exactly when CDIC's obligation arose. It might be said to arise immediately on an insolvency but it might also be said to arise only on completion of the liquidation and distribution of assets, for only then is the loss suffered by the depositor formally quantified. While adherence to the latter interpretation might reduce costs to CDIC and

impose greater market discipline on the depositor (who would not rely so heavily on insurance if there was the prospect of long delay in payment), the Committee concurs with CDIC's long-standing policy of endeavouring to make payment as expeditiously as possible. Delays can cause unnecessary and unjustified hardship.

The 1983 amendments to CDIC's Act dealt with this question in a manner that, the Committee is told, has proven unhelpful in practice. New subsection 13(4.1) says that CDIC "may" make payment if certain events have occurred. One of these is that a winding-up order has been made, or payment of the deposits precluded by court order. The intent may have been to ensure early payment, but the necessity to await a winding-up order or an order precluding payments sometimes has the effect of delaying payments by CDIC. The Committee recommends that the section be further amended to authorize CDIC to make earlier payments if satisfied that the institution is insolvent and the payments are necessary.

Publication of List of Problem Companies

At any one time CDIC acting directly or through its agents, the various regulatory authorities, may be paying particular attention to a number of member institutions which are in a weak condition. In fact some of these institutions may be on a limited licence and CDIC may even have given notice of its intention to withdraw insurance coverage as a technique to induce the institution in question to improve its business practices and/or capital base.

The point has been made with the Committee that if CDIC were to publish the names of those member institutions which are being followed closely by it, the public would be less likely to place deposits with these institutions and thus some degree of market discipline would be achieved. In the first place, such action by CDIC would be a signal to those depositors with accounts above the insured level to withdraw them or at least to reduce them to the insured level. At the same time, no accounts above the insured level would be opened. Thus, CDIC's exposure in the event of the failure of any institution on its watch-list would be 100%. In the second place, the institutions whose names were published would encounter serious funding problems. At the very least, this would involve CDIC in providing short-term liquidity. Most probably the publication of a member institutions name because it was in a weak condition and therefore on CDIC's watch-list, would make rehabilitation of that institution impossible and would virtually ensure its going into liquidation.

The Committee is against the proposition that the names of member institutions which are in a weak condition and therefore on CDIC's watch-list should be published.

Status of CDIC Claim Against Assets of Liquidated Member Institutions

One important issue where the Committee has encountered some confusion concerns the pari passu nature of deposit liabilities. CDIC for legal reasons has not attempted to gain a prior charge on assets for advances to pay out insured depositors thereby materially reducing the claim of uninsured depositors on assets when liquidated. CDIC's losses would be reduced if, by obtaining a senior charge against the assets of the insolvent companies, the liquidation proceeds were to go towards offsetting CDIC's outstanding liability claim before any payments to uninsured depositors. Apparently this is the practice in the United Kingdom. If the view is taken that CDIC's role is primarily that of an insurer, then a case can be made for putting CDIC in a similar position in like circumstances. The Committee does not approve of such a proposition. In the first place, it would involve a change to the Bankruptcy Act to give CDIC this position. If that change were made, all deposits in member institutions would no longer rank pari passu which traditionally has been the case. Further, it is hard to see why the public, once aware of the change, would place any deposits with a member institution above the insured limit.

Chapter V

The Funding of CDIC

Introduction

The deposit insurance system is designed to operate much like a casualty insurance company. Premiums collected from insured member institutions and income from investments are used to cover operating expenses, losses (or claims) and additions to reserves (i.e., net worth). If the deposit insurance system is properly structured, then premium income and investment income will be sufficient to cover expenses and losses and to maintain net worth at a level deemed appropriate to absorb unanticipated losses.

There are three principal differences between a normal casualty insurance business and that of the deposit insurance system.

1. The beneficiary of deposit insurance, the small depositor, does not pay the insurance premium himself. Instead, member deposit-taking institutions pay premiums into a pool on a quasi self-insurance basis. In a sense, the Deposit Insurance Fund operates much like a bonding company for member institutions.

2. It is almost impossible to accurately quantify future risk and thereby charge precisely calculated risk-related premiums and maintain a "perfect" reserve level in the Fund. History is not a good guide and risk concentration is extreme. For example, the largest single member institution has insured deposits of $28.7 billion representing almost 20% of all member institutions insured deposits.

3. Unlike a private insurer, CDIC does not currently have the ability to reject applications for coverage or cancel existing coverage with respect to federally incorporated companies.

Canada's deposit insurance plan began in 1967. Canadian dollar deposits with an original term to maturity of less than five years were insured up to $20,000 (subsequently raised to $60,000 in 1983) and member institutions were obligated to pay an annual insurance premium equal to 1/30th of 1% of insured deposits. All member institutions pay the same premium with no risk differentiation. However, when in "the opinion of the Corporation, the Deposit Insurance Fund at the end of a financial year of the Corporation is **adequate, having regard to all circumstances,**

Table 1

Financial Statistics — Canada Deposit Insurance Corporation (year ending December 31)

	Number of Member Institutions[1]	Total Deposits ($ bil) April 30		Insured Deposits ($ bil) April 30	Ratio — Insured to Total Deposits	Income & Expenses ($ millions)								Deposit Insurance Fund ($ mil)[4]	As a % of insured deposits	Similar Ratio for FDIC in U.S.
						Premium Income[2] (net)	Net Investment Income	Total Income	Loss Provision	General Overhead	Income Taxes[3]	Total Expenses	Net Income			
1967	69	$31.2		$17.1	54.81%	$5.7	$0.5	$6.2	$0.0	$0.1	$0.0	$0.1	$6.1	$16.1	0.09%	1.33%
1968	71	$35.6		$19.5	54.78%	$6.5	$1.0	$7.5	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$7.3	$23.4	0.12%	1.26%
1969	73	$42.6		$22.5	52.82%	$7.5	$1.7	$9.2	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$9.0	$32.4	0.14%	1.29%
1970	73	$47.0		$24.5	52.13%	$8.2	$2.2	$10.4	$1.5	$0.2	$0.0	$1.7	$8.7	$41.0	0.17%	1.25%
1971	75	$52.8		$27.2	51.52%	$9.1	$2.6	$11.7	$0.5	$0.2	$0.0	$0.7	$11.0	$52.0	0.19%	1.27%
1972	74	$62.1		$30.1	48.47%	$10.0	$2.7	$12.7	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$12.5	$64.5	0.21%	1.23%
1973	81	$73.0		$34.4	47.12%	$9.2	$3.5	$12.7	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$12.5	$77.0	0.22%	1.21%
1974	80	$91.6		$42.9	46.83%	$13.4	$4.6	$18.0	($1.0)	$0.2	$0.0	($0.8)	$18.8	$95.7	0.22%	1.18%
1975	83	$106.3		$49.0	46.10%	$10.3	$6.1	$16.4	$0.0	$0.3	$2.9	$3.2	$13.2	$108.9	0.22%	1.18%
1976	94	$124.2		$56.0	45.09%	$11.8	$7.3	$19.1	($0.4)	$0.3	$3.6	$3.5	$15.6	$124.3	0.22%	1.16%
1977	102	$146.8		$66.2	45.10%	$15.0	$8.0	$23.0	$0.0	$0.4	$4.1	$4.5	$18.5	$132.8	0.20%	1.15%
1978	109	$175.9		$71.7	40.76%	$7.7	$10.6	$18.3	$0.0	$0.5	$4.7	$5.2	$13.1	$145.9	0.20%	1.16%
1979	115	$211.9		$82.5	38.93%	$11.4	$14.6	$26.0	($0.1)	$0.5	$6.5	$6.9	$19.1	$165.0	0.20%	1.21%
1980	123	$259.6		$96.1	37.02%	$21.9	$18.4	$40.3	($0.1)	$0.8	$8.6	$9.3	$31.0	$195.9	0.20%	1.16%
1981	145	$309.0	E	$109.0	35.28%	$19.8	$26.3	$46.1	$3.2	$0.7	$12.4	$16.3	$29.8	$225.7	0.21%	1.24%
1982	186	$374.0	E	$118.0	31.55%	$14.6	$25.9	$40.5	$0.0	$1.0	$12.0	$13.0	$27.5	$253.1	0.21%	1.21%
1983	188	$376.0	E	$154.0	40.96%	$51.1	$27.7	$78.8	$649.6	$2.8	$11.7	$664.1	($585.3)	($332.1)	−0.22%	1.22%
1984(5)	193	$397.2		$161.5	40.66%	$53.9	$28.5	$82.4	$112.1	$3.1	$12.3	$127.5	($45.1)	($377.2)	−0.23%	1.20%

(1) There is significant double counting in these totals in that a number of member institutions are represented in two or more forms — i.e., parent bank and mortgage loan subsidiary or sister trust & mortgage loan companies. On a consolidated basis, the net number of member institutions was 153 in 1984.
(2) Net of credits and rebates which totalled $109.4 million during the years 1973 to 1982 inclusive.
(3) Although always subject to income tax, CDIC was granted remission under Section 22 of the Financial Administration Act until 1975.
(4) The Government of Canada originally invested $10 million in equity capital in 1967 which was redeemed in June 1977. (The $10 million is included in the above data prior to 1977.)
(5) Based on preliminary data.

the Corporation may reduce the amount of the premiums to be paid" [Section 19/8] subject to the condition that a member institution must have paid **cumulative** premiums at least equal to 1/6th of 1% of insured deposits as at April 30th in the then current premium year. There was no formal definition of the term "adequate having regard to all circumstances". In the United States, the FDIC is required to maintain its Deposit Insurance Fund between 1.25% and 1.40% of insured deposits. Other countries outside North America generally operate at much lower fund levels than the United States with 0.2% of insured deposits being close to an average.

The data in Table 1 summarize the first eighteen years of CDIC's existence using preliminary data for 1984. As indicated, there has been steady growth. The number of member institutions has increased almost three times while the amount of insured deposits has increased **9.4 times** to $161.5 billion in 1984. The annual compound growth in insured deposits has been 14.1%. The growth in insured deposits was accentuated by an increase in the deposit insurance ceiling from $20,000 to $60,000 in 1983 which caused insured deposits to rise by approximately $25 billion. Loss experience during the first sixteen years was minimal. The Deposit Insurance Fund grew to $64.5 million or 0.21% of insured deposits by the end of 1972 at which point the Corporation felt the Fund was "adequate". During the subsequent 10-year period, premiums were reduced through credits and rebates totalling $109.4 million. If allowance is made for additional investment income that would have been earned on these rebates, the total cumulative negative impact on the Fund from premium credits and rebates would be nearly $133 million.

As indicated, there was a dramatic deterioration in loss experience in 1983 and 1984 with loss provisions totalling $762 million during these two years. Despite much higher premium revenues (as all premium credits and rebates were terminated) the Fund's surplus of $253 million shrank to a deficit of **$377 million** by the end of 1984. Aggravating the situation was $24 million in income taxes paid by CDIC during the two years despite its massive losses.

Target Level for Deposit Insurance Fund

The Committee believes that a target reserve level in the Deposit Insurance Fund of 0.75% of insured deposits is appropriate. This reserve level is approximately three-and-one-half times the level previously deemed "adequate" and therefore recognizes the increased risks posed by the current volatile economic environment and the trend towards deregulation. On the other hand, the Committee believes that the recent extreme losses were of a one-time nature and reserves need not be built to fully cushion the Fund against a problem of such magnitude.

The recommended reserve level for the Deposit Insurance Fund at 0.75% is substantially less than the 1.25% plus level deemed adequate for FDIC in the

United States. The Committee believes the prefunding requirements in Canada for the Deposit Insurance Fund are proportionately less than in the U.S. for the following reasons:

1. **Concentration** – The ten largest member institutions (6 banks and 4 trust companies) represent 86.15% of all member insured deposits and the remaining 143 represent 13.85%. It would be impractical and in fact punitive to attempt to build a fund that would be able to fully cover losses from the failure of one or more of these large institutions. Expressing the 0.75% reserve as a percentage of the remaining 143 member institutions' (consolidated) insured deposits (i.e., 0.75%/13.85%) produces a reserve level of 5.4% which is adequate in the conditions the Committee foresees in the future.

2. The concentration referred to in (1) does not add to risk because:

   a) there is much greater reliance in Canada on stable retail core deposits;

   b) there is much broader product and geographical diversification in Canada.

3. **Tighter Control** – In Chapter III of this report the Committee recommends substantial upgrading in CDIC's financial standards, CDIC's monitoring ability and CDIC's enforcement power. Implementation of these recommendations should serve to materially reduce future losses for CDIC.

4. **Higher Relative Borrowing Authority** – CDIC may borrow from the federal government's Consolidated Revenue Fund, subject to Governor-in-Council authorization, up to $1.5 billion (raised from $500 million in 1983). This borrowing limit currently equals 0.9% of all deposits insured by CDIC. In the United States, FDIC has similar authority to borrow up to $3 billion from the U.S. Treasury which represents approximately 0.2% of deposits insured by FDIC. CDIC therefore currently has more than four times the borrowing authority of FDIC.

5. **Effective Risk Sharing with Depositors** – In the United States there is a widespread public perception that there is 100% de facto deposit insurance with only minor exceptions. If the Committee's majority report on co-insurance is put into practice, the Deposit Insurance Fund will be less exposed.

The Committee would define the Deposit Insurance Fund as "mixed assessment". In other words, it is pre-funded and adequate to absorb unanticipated losses in a "normal" economic environment. The Committee would not change this structure.

Some observers have suggested a post-assessment deposit insurance plan. Under this proposal the plan would be totally unfunded (i.e., no reserve) and would rely on levies on member institutions to cover losses **after** they occur. Supporters of this

proposal argue that CDIC's back-up borrowing authority from the Consolidated Revenue Fund (now $1.5 billion) would be adequate to handle immediate liquidity problems. Loans from the government would be repaid by future premium revenues or assessments received from member institutions. This type of post-assessment plan is in use in France and the Netherlands and to a lesser degree in the United Kingdom. The National Contingency Fund (funded and run by Canadian securities dealers) operates partly on a post-assessment basis. From newspaper accounts, it appears that the Canadian insurance industry (both life and casualty) is considering the establishment of an industry run post-assessment insurance plan.

The Committee favours partial pre-funding of unanticipated losses through the establishment of a Deposit Insurance Fund because:

1. It creates more public confidence in the financial system and its ability to withstand adversity.

2. It is easier to gradually build up a reserve over 20 to 50 years than to have member institutions post-fund a large loss in a much shorter period of time. Often the period following large setbacks to the Deposit Insurance Fund would be a difficult period for financial institutions in general. Having to post-fund the Deposit Insurance Fund would probably make a difficult period more difficult still.

3. In a post-assessment fund only the solvent remaining members would pay. At least in a pre-assessment fund both the "good" and the "bad" pay insurance premiums. Further, risk-related insurance premiums are only possible with a pre-assessment fund.

4. The existence of a pre-funded Deposit Insurance Fund should foster more discipline on the part of regulators and member institutions as there should be a desire on their part to avoid impairment. Taxpayers should also be less concerned that tax funds would be used to bail out mismanaged financial institutions.

5. The existence of a pre-funded Deposit Insurance Fund will reduce the likelihood of a call being made on the Consolidated Revenue Fund.

The Committee recognizes that it is not possible to accurately predict economic conditions over the next ten to twenty years. Therefore, it believes that the CDIC should be given the power to alter the target level of 0.75% following thorough investigation.

Tax Status of CDIC

The Committee strongly recommends that CDIC should be granted tax free status at least until the Deposit Insurance Fund is rebuilt to the proposed "adequate" level of 0.75% of insured deposits. Insurance premiums paid to CDIC should continue to be tax deductible to member institutions.

The reasons advanced for the above recommendation are:

1. The tax free status would substantially accelerate the rebuilding of the Deposit Insurance Fund towards the "target" or "adequate" level (especially when taken together with the proposal contained later in this Chapter to initially refinance the Fund with a $1 billion preferred share issue).

2. A viable deposit insurance plan maintains financial stability and public confidence in the financial system. It also eases entry for new small competitors coming into the deposit taking business. These broad public benefits warrant tax free status for CDIC which FDIC enjoys in the U.S.A.

3. The current tax position of CDIC is contradictory. CDIC paid $24 million in income taxes in 1983 and 1984 despite massive losses. Investment income net of interest paid and general overhead is taxed. Premium income is not included as part of taxable income. Loss provisions are **not** deductible. CDIC accrues as investment income, interest on loans outstanding to "troubled member institutions" in the process of being wound down. "Payment" of this loan interest greatly increases the "losses" of these troubled member institutions and therefore CDIC's non-deductible loss provisions.

The Committee strongly favours the granting of the tax free status to CDIC. The Committee realizes that granting CDIC tax free status will require significant amendments to the Income Tax Act, a subject that requires further analysis. Issues such as the tax status of other "quasi" deposit insurance schemes would have to be dealt with. On this subject the Committee believes that favourable tax treatment for CDIC is justified because of the importance of the Corporation's function in maintaining stability of the Canadian financial system.

If it is not possible to grant CDIC tax free status, then the Committee recommends that CDIC be given the power to create a tax free Deposit Insurance Fund equal to 0.75% of insured deposits with full allowance given to the initial deficit position of the Fund. There should be no limit on the amount that may be transferred to the Fund for tax reasons in any one year.

Accounting Presentation

Reflecting the proposed new tax treatment and in order to enhance public understanding of CDIC's financial affairs, the Committee recommends the following changes to the format of CDIC's financial statements:

1. Insurance premiums less credits and rebates should be recognized as normal revenue on the statement of income.

2. Investment income less interest cost on borrowings should be presented as a revenue item.

3. Where CDIC has an existing loss provision with respect to a member institution, it should cease accruing interest on its loans to that institution as this procedure simply has the effect of inflating the loss provision.

4. CDIC's provision for loss should reflect anticipated losses in addition to "incurred" losses on known problem situations. At present, CDIC's method of making loss provisions does not appear to allow fully for this. Private sector financial institutions must establish loss reserves today for losses expected tomorrow. The business of projecting future losses is admittedly difficult and subjective; however, this is no reason to avoid the exercise.

In its balance sheet CDIC should net out its provision for loss against loans to and claims on member institutions. This is a generally accepted accounting principle. At present, by grossing up the "provision" as a liability, total assets are overstated.

6. CDIC's balance sheet should have a "net worth" section on the liability side which would include both the accumulated amount in the "Deposit Insurance Fund" and any equity capital the Corporation might issue pursuant to the proposal contained later in this Chapter.

Financing the Deficit – Financial Projections

In devising a plan to refinance the Deposit Insurance Fund, the Committee established the following conditions or criteria:

1. The Government of Canada would not directly participate in the refinancing of the Fund. The Committee believes that member institutions, not the taxpayers of Canada should shoulder this burden. The Committee however believes that certain changes to the tax status of CDIC are justified (see previous section) which if legislated would aid CDIC in rebuilding the Fund.

2. The "target" size of the Fund (i.e., net worth equal to 0.75% of insured deposits) be achieved within a reasonable period of time. The Committee thinks that 10 years is a reasonable period of time.

3. The net worth of CDIC be immediately changed from a large deficit to a positive position through an equity issue to member institutions. This proposal would lead to public domestic and international financial market credibility in the Fund's ability to sustain itself in an adverse situation.

4. If at all possible, the burden or impact on member institutions' annual reported after tax earnings of proposed changes be minimized.

The Committee's financial projections for CDIC over the next 15 years (to 1999) are outlined in Table 2 and summarized below. The Committee believes that the

Table 2

Financial Projections — Canada Deposit Insurance Corporation (key assumptions below) (as prepared by the Committee)

	1983	1984 **	1985E	1986E	1987E	1988E	1989E	1990E	1991E	1992E	1993E	1994E	1995E	1996E	1997E	1998E	1999E
1) Insured Deposits — $ billions	$154.0	$161.5	$176.0	$191.9	$209.1	$228.0	$248.5	$270.9	$295.2	$321.8	5350.8	$382.3	$416.7	$454.2	$495.1	$539.7	$588.3
($ millions)																	
2) Premium Revenue	$51.1	$53.9	$117.4	$191.9	$209.1	$228.0	$248.5	$270.9	$295.2	$321.8	$350.8	$382.3	$416.7	$454.2	$495.1	$539.7	$588.3
3) Net Investment Revenue	(9.9)*	(41.8)*	7.3	52.8	56.8	69.8	89.0	120.8	151.4	187.3	226.9	270.2	318.5	358.2	388.1	426.5	478.9
4) Total Revenue	$41.2	$12.1	$124.7	$244.7	$265.9	$297.8	$337.5	$391.7	$446.6	$509.1	$577.7	$652.5	$735.3	$812.4	$883.3	$966.2	$1,067.2
5) Less: General Overhead	2.8	3.1	4.7	7.0	8.4	10.0	12.1	14.5	17.4	20.8	25.0	30.0	36.0	43.2	51.6	62.2	74.6
6) Loss Provisions	612.0*	41.7*	225.0	200.0	100.0	75.0	50.0	50.0	50.0	60.0	100.0	125.0	150.0	150.0	200.0	150.0	150.0
7) Total Expense	$614.8	$44.8	$229.7	$207.0	$108.4	$85.0	$62.1	$64.5	$67.4	$80.8	$125.0	$155.0	$186.0	$193.2	$251.8	$212.2	$224.6
8) Net Income	($573.6)	($32.7)	($105.0)	$37.7	$157.5	$212.7	$339.5	$327.2	$379.3	$428.2	$452.7	$497.5	$549.3	$619.2	$631.4	$754.0	$842.6
9) Less: Income Tax	11.7	12.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10) Preferred Dividend	0.0	0.0	30.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	51.4	34.2	16.7	0.0
11) Net Income Available for Fund	($585.3)	($45.0)	($135.0)	($22.3)	$97.5	$152.7	$279.5	$267.2	$319.3	$368.2	$392.7	$437.5	$489.3	$567.9	$597.3	$737.3	$842.6
12) Deposit Insurance Fund — Beg. year	$253.1	($332.1)	($377.2)	($512.2)	$534.4)	($436.9)	($284.2)	($4.7)	$262.6	$581.9	$950.1	$1,342.8	$1,780.3	$2,269.6	$2,837.5	$3,434.7	$4,172.0
13) Deposit Insurance Fund — End year	($332.1)	($377.2)	($512.2)	($534.4)	($436.9)	($284.2)	($4.7)	$262.6	$581.9	$950.1	$1,342.8	$1,780.3	$2,269.6	$2,837.5	$3,434.7	$4,172.0	$5,014.6
14) As a % of insured deposits	− 0.22%	− 0.23%	− 0.29%	− 0.28%	− 0.21%	− 0.12%	.00%	0.10%	0.20%	0.30%	0.38%	0.47%	0.54%	0.62%	0.69%	0.77%	0.85%
15) Equity Capital	$0.0	$0.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$855.9	$569.4	$278.7	$0.0
16) Total Net Worth	($332.1)	($377.2)	$487.8	$465.6	$563.1	$715.8	$995.3	$1,262.6	$1,581.9	$1,950.1	$2,342.8	$2,780.3	$3,269.6	$3,693.4	$4,004.1	$4,450.7	$5,014.6
17) As a % of insured deposits	− 0.22%	− 0.23%	0.28%	0.24%	0.27%	0.31%	0.40%	0.47%	0.54%	0.61%	0.67%	0.73%	0.78%	0.81%	0.81%	0.82%	0.85%

* Restated
** Based on preliminary data

SUMMARY OF KEY ASSUMPTIONS

1) 9% growth in insured deposits
2) Premium Income 1985: 1/15th of 1% of insured deposits
   1986 and subsequent years: 1/10th of 1% of insured deposits
3) Loss provisions are estimated.
4) 50% growth in general O/H in 1985 and 1986 — 20% growth 1987 onward
5) Net Investment Revenue: prime rate at 12% — yield on investments 11%.
6) No tax refund in 1985.

four conditions mentioned previously are met if **all** parts of its refinancing proposal are implemented. Failure to implement any one recommendation would seriously impair the overall plan.

1. Governments make no direct financial contribution although the tax status of CDIC is changed.

2. The ratio of net worth to insured deposits rises to over 0.75% by 1995 or in ten years.

3. The $377 million deficit of CDIC is turned into positive net worth of $488 million in the first year.

4. Although not indicated in Table 2, the negative annual impact on almost all member institutions' after tax earnings is estimated to be very modest relative to their overall earning power. (See the second last section of this Chapter).

A discussion of the assumptions underlying the financial projections in Table 2 including the Committee's proposals for preferred share financing and premium rate changes follows.

Financing for CDIC

The Committee recommends that CDIC be given the power to issue a **non-voting** equity instrument (which it will refer to as preferred shares) to member institutions as a means of immediately creating a positive net worth in CDIC. Terms and conditions of this preferred share equity instrument should include:

Timing – Immediately following passage of enabling legislation (assumed June 30/85).

Size – One billion dollars.

Buyers – Individual member institutions would be obligated to subscribe in cash for an amount equal to the member's percentage share of insured deposits as at April 30, 1985 multiplied by one billion dollars.

Dividend – Floating to equal one-half the Canadian prime rate on a non-cumulative basis. The dividend is to be calculated as a percentage of the member institution's carrying value (see comments on valuation below).

Redemption – There will be no purchase fund, sinking fund or right of retraction to benefit the owners of the preferred shares. Subject to CDIC Board approval and discretion, the preferred shares would only become redeemable when and if CDIC's net worth exceeds 0.75% of insured deposits. At that point, redemption would only take place in an amount that would not cause the net worth ratio to fall below 0.75% on a one-year lag basis. Redemption would occur on a pro rata basis.

Tax Status – Dividends would be tax free in the hands of member institutions.

Valuation – The preferred shares should be carried at par value as an asset by member institutions. A decline below $250 million in CDIC's net worth would trigger a 25% writedown in carrying value by member institutions. The writedown would be fully tax deductible to member institutions. A further decline in CDIC's net worth below zero would trigger an additional 25% writedown by member institutions. Similar action would occur as CDIC's net worth reached minus $250 million and minus $500 million. The Committee believes that action would likely be taken by CDIC to prevent net worth declining in the manner described (i.e., higher premiums, an additional equity issue, etc.).

The proposed writedown schedule is provided in order to give formal direction with regard to "permanent impairment" and to eliminate debate and possible divergence in accounting treatment among member institutions. Allowing a full deduction for tax purposes with regard to the preferred share writedown is consistent with the tax status granted loss provisions against loans. The deductibility of the writedown as outlined would also give member institutions greater financial ability to participate in a further refinancing of CDIC if this ever became necessary.

Marketability – There will be no guarantee of principal repayment or regular dividend payment by the federal government or its agent corporations including CDIC. It is not intended to list these privately placed shares on any stock exchange and CDIC will not file a prospectus. However, member institutions are free to sell their shares to knowledgeable and sophisticated arm's length buyers in blocks of over $97,000 in the "over the counter" market. Member institutions may themselves guarantee timely payment of dividend and may incorporate conditions such as a "put" in order to make these shares saleable to knowledgeable buyers. It is important however that the tax treatment available to the initial purchaser of these shares be available to subsequent buyers.

The Premium Rate Increase

The Committee recommends that CDIC increase its "basic" premium rate from 1/30th of 1% to 1/10th of 1% of insured deposits in two steps. In the first year (1985), the premium will increase to 1/15th of 1% and then in the second year (1986), the premium will increase to 1/10th of 1%.

Once the net worth of the Fund (after redemption of the preferred shares) reaches 0.75% of insured deposits, CDIC should be given the power to lower the net premium rate charged to individual institutions as long as the net worth of the Fund (after redemption of the preferred shares) remains at or above 0.75% of insured deposits. At that point (1999 based on the financial projections in Table 2), it is envisaged that CDIC would design a premium rebate or credit system to maintain the Fund at that level.

If a risk-related premium structure is ever adopted by CDIC, the incremental revenues to it from risk-related premiums above the basic rate are not likely to be material because most large institutions would probably qualify for the lower "basic" premium rate. Therefore, for illustrative purposes, the financial projections in Table 2 do not incorporate incremental premium revenues above the basic rate.

Other Variables

In addition to the $1 billion equity financing, the increase in premium rates and change in CDIC's tax status, other assumptions incorporated into the financial projections (Table 2) include:

Nine-per-cent annual growth in insured deposits (see line 1 – Table 2)

Over the last eighteen years, insured deposits at member institutions have grown at a 14.1% annual compound rate (12.8% netting out the 1983 increase in deposit insurance ceiling) which compares to an 11.5% annual growth rate in Canada's GNP. Nominal Gross National Product for Canada is projected to grow at an 8% annual rate which incorporates a 5% to 6% inflation rate and 2% to 3% real growth. Annual growth in insured deposits is expected to continue to exceed that of nominal GNP by roughly 1% as savings in Canada continue to be increasingly institutionalized and the population ages.

As indicated in Chapter IV of this report, a majority of the Committee recommends increasing the deposit insurance ceiling to $100,000 (from $60,000) and making all deposits subject to a 10% co-insurance factor. The Committee is unable to quantify the impact, if any, of these proposed changes on the assessment base but it does not believe the results would be material as they should be largely offsetting. Therefore they are not incorporated into the Committee's projections.

The current base for calculating insurance premiums is insured deposits as defined in CDIC's Act. It has been suggested that the assessment base for calculating premiums be broadened to include all deposits including those denominated in foreign currencies, deposits with terms exceeding five years and off-balance-sheet liabilities. In the United States a broader assessment base along these lines is either in place or is proposed largely on the basis that there is de facto 100% deposit insurance. The Committee has **rejected** the idea of broadening the assessment base because the Committee does not believe that 100% de facto coverage exists in Canada. Given the accuracy of this belief, broadening the assessment base would represent an unfair burden to Canada's large and wholesale-oriented financial institutions.

Net Investment Revenue and Interest Rate Assumptions

Net investment revenue (gross interest earned on investments less interest paid on borrowings) is a very important source of revenue to CDIC (see line 3 in Table 2).

Key determinants of net investment revenue are the level of interest rates and the amount of "free" funds available to CDIC for investment (i.e., largely invested in short-term Government of Canada securities and loans to member institutions).

Throughout the forecast period the Committee has assumed a stable prime rate of 12%. The assumed yield on CDIC's investments is 11% or 1% **less than** the prime rate. Obviously different assumptions with regard to interest rates could materially impact the projections of net investment revenue; however, it is important to note that variables are interrelated and changes often tend to cancel each other out. For example, a higher level of interest rates would be positive for net investment income, but the logical implications of higher interest rates are higher growth in insured deposits and a higher level of loan losses. The cost of servicing the preferred shares would also rise.

An 11% return of invested funds and a 6% inflation rate implies a **real** cost of borrowing (or return) of 5% which is high by long-term historical standards. However, it is the Committee's opinion that these rate spreads are sustainable in the projected environment.

Net investment revenue has been restated to eliminate the accrual of interest on loans to member institutions where a loss provision has been established. In 1984 this accrued interest amounted to $70.3 million. Therefore reported net investment revenue of $28.5 million is restated to a **negative** $41.8 million. A similar offsetting adjustment is made to the provision for loss which drops $70.3 million from $112.1 million to $41.7 million.

The restated negative net investment revenue of $41.8 million in 1984 reflects the cost of financing CDIC's negative net worth. CDIC's deficit averaged $355 million in 1984. Expressing $41.8 million as a percentage of $355 million equals 11.8% which was the approximate average prime rate in 1984.

In 1985, net investment revenue will rise to a modest $7 million reflecting six months of investment income on both the proceeds of the $1 billion preferred share issue and the increased premium revenue offset in part by the cost of financing the increased deficit in the deposit fund. In 1986, the full positve impact of the preferred share issue and increased premium level will be felt. Despite a continuing heavy burden from loan losses, CDIC's net income (after preferred dividends) should recover from a projected **loss** in 1985 of $135 million to a projected loss of $22 million in 1986. Beyond 1986, net investment income should continue to rise as increasing internal profit generation rapidly reduces the deficit in the Deposit Insurance Fund.

Future Provision for Loss

It is extremely difficult to predict future loss provisions. The loan loss projections outlined in Table 2 are based on the following assumptions made by the Committee:

a) Eight problem institutions identified in 1983 (Crown Trust, Seaway Trust, Seaway Mortgage, Greymac Trust, Greymac Mortgage, Fidelity Trust, District Trust, AMIC Mortgage) are projected to generate additional losses to CDIC of $50 million annually over the next four years as they are wound down or liquidated. It is important to note that these loss provisions exclude any interest accrual as mentioned previously. Use of current CDIC accounting would double these future loss provisions.

b) Additional loss provisions of $175 million in 1985 and $150 million in 1986 have been estimated.

c) Starting in 1987 loan loss experience is projected to decline due to ongoing actions by CDIC to achieve higher financial and examination standards.

d) Largely for illustrative purposes the Committee has assumed a cyclical rise in loss experience in the 1990s.

e) Loss projections are based on the assumption that CDIC's claim in liquidation of member institutions ranks pari passu with other creditors.

Future Growth in General Overhead

Significant growth in CDIC's general overhead is expected as it gears up to handle its increased responsibilities as outlined by the Committee. On this basis the Committee has assumed that CDIC's general overhead grows at a 50% annual rate in 1985 and 1986 and then at a 20% annual rate during the remainder of the forecast period. Notwithstanding these increases, the future projected level of overhead is modest relative to CDIC's responsibilities.

Income Tax Alternatives

The impact on the Committee's projections if CDIC were to remain taxable and were allowed to create a 0.75 of 1% tax free reserve does not appear material in the first ten years. It will take that long before CDIC fully utilizes the tax deductions available to it and becomes partially taxable. This situation is illustrated in Table 3.

Impact on Member Institutions' Earnings

Member institutions are being asked to contribute in two ways to the refinancing of CDIC:

1. Purchase of CDIC floating rate preferred shares with the amount purchased determined by the member institution's share of total insured

Table 3

Impact on Projected Income Taxes by Making CDIC Taxable But with the Ability to Create 0.75% Tax Free Reserve

	1985E	1986E	1987E	1988E	1989E	1990E	1991E	1992E	1993E	1994E	1995E	1996E	1997E	1998E	1999E
Insured Deposits — $ billions	$176.0	$191.9	$209.1	$228.0	$248.5	$270.9	$295.2	$321.8	$350.8	$382.3	$416.7	$454.2	$495.1	$539.7	$588.3
$ millions															
Unitilized Tax Loss — beg. year	$1,588*	$1,802	$1,884	$1,855	$1,784	$1,598	$1,439	$1,242	$1,013	$778	$517	$226	($112)	($437)	($856)
Plus: increase in allowed tax deduction during year	109	119	129	142	154	168	182	200	218	236	258	281	307	335	364
Less: taxable income (L8, table 2)	($105)	$38	$158	$213	$340	$327	$379	$428	$453	$498	$549	$619	$631	$754	$843
Unutilized Tax Loss — end year	$1,802	$1,884	$1,855	$1,784	$1,598	$1,439	$1,242	$1,013	$778	$517	$226	($112)	($437)	($856)	($1,335)
Taxes Payable	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	$56	$162	$210	$240

* Calculated: 1984 insured deposits ($161.5 billion) x 0.75% plus 1984 year-end deficit ($377 billion).

deposits (see Table 4). The dividend rate on the preferred shares is one-half of the bank prime rate and is meant to generate an after-tax return on assets of approximately 0.50% assuming the member institution is taxable and funds the investment in the wholesale money market at prime less 1%. The Committee believes that most financial institutions are marginally taxable currently and that their taxable income will increase significantly over the next several years as increasing amounts of "loan substitutes" booked in the late 1970s mature. Many financial institutions will be able to fund in the retail marketplace at a lower rate than prime less 1% thus achieving a profit margin above 0.50%. In almost all cases their share investment will represent less than 1/2% of total assets and the impact on earnings ought to be negligible.

2. Payment of increased insurance premiums to CDIC. The insurance premium rate is being tripled in two steps over two years. Outlined in Table 4 is the earnings impact resulting from the premium rate increase. As indicated in this table the negative impact on earnings available to common shareholders is less than 2% in 1985 for most member institutions. In the opinion of the Committee this does not represent an undue burden for member institutions.

When examining the issue of member institutions' profitability, the Committee notes that one class of institution, the chartered banks, must carry non-earning cash reserves. This burden reduced bank industry earnings by approximately 17% in 1984.

Table 4

Financial Statistics — CDIC Member Institutions - Earnings Impact of Increase in Insurance Premium Rate ($ million)

	Total Assets December 31/84	Insured Deposits April 30/84	Pro Forma Preferred Share[1] Investment	As a % of Total Assets	After Tax Earnings[2] 1984	After Tax Return on Average Assets 1984	Dollar Increase in Insurance Premium 1/30 to 1/10th of 1%	Negative Earnings Impact On Full Amount	Negative Earnings Impact In 1985
BANKS									
Royal	$90,477	$28,663	$177.4	0.20%	$385.8	0.45%	$19.1	2.5%	1.2%
Commerce	$71,789	$27,103	$167.8	0.23%	$200.3	0.29%	$18.1	4.5%	2.3%
Bank of Montreal	$77,206	$21,994	$136.1	0.18%	$230.8	0.34%	$14.7	3.2%	1.6%
Bank of Nova Scotia	$57,592	$13,327	$82.5	0.14%	$261.3	0.46%	$8.9	1.7%	0.8%
Toronto-Dominion	$47,086	$14,664	$90.8	0.19%	$338.7	0.76%	$9.8	1.4%	0.7%
National	$19,718	$7,947	$49.2	0.25%	$101.1	0.55%	$5.3	2.6%	1.3%
Other Banks (66)	$42,045	$5,289	$32.7	0.08%	$88.4	0.22%	$3.5	2.0%	1.0%
Total Banks (72)	$405,913	$118,987	$736.5	0.18%	$1,606.4	0.42%	$79.3	2.5%	1.2%
TRUST & LOAN									
Canada Trustco	$11,750	$8,501	$52.6	0.45%	$66.4	0.61%	$5.7	4.3%	2.1%
Royal Trustco	$11,157	$4,954	$30.7	0.27%	$64.0	0.62%	$3.3	2.6%	1.3%
National V&G	$8,224	$6,320	$39.1	0.48%	$45.4	0.67%	$4.2	4.6%	2.3%
Canada Permanent	$7,639	$5,817	$36.0	0.47%	$28.2[5]	0.38%	$3.9	6.7%	3.4%
Montreal Trustco	$2,529	$1,128	$7.0	0.28%	$14.8	0.65%	$0.8	5.1%	2.5%
Central Trustco	$2,627	$2,054	$12.7	0.48%	$6.9[6]	0.28%	$1.4	10.1%	5.1%
Trust General	$2,500	$682	$4.2	0.17%	$14.1	0.60%	$0.5	1.6%	0.8%
Guaranty Trust	$3,074	$2,297	$14.2	0.46%	$9.6	0.33%	$1.5	8.0%	4.0%
First City Trust	$2,809[4]	$1,644	$10.2	0.36%	$34.7 E	1.30% E	$1.1	1.6%	0.8%
Standard Trust	$1,036	$623	$3.9	0.37%	$3.0	0.32%	$0.4	6.8%	3.4%
Others	$13,824	$8,540	$52.9	0.38%					
Total Trust (80)	$67,169 E	$42,560	$263.5	0.39%					
Overall Total (152)	$473,082	$161,547	$1,000.0	0.21%					

[1] Assuming $1 billion issue and allocation based on share of insured deposits.
[2] After preferred dividends.
[3] Assuming marginal tax rate of 50%.
[4] At September 30, 1984.
[5] Before extraordinary items.
[6] Before writedown MICC.

Chapter VI

Organization and Staffing

While private sector deposit institutions are responsible for the funding and the losses of CDIC, the federal government, under the Financial Administration Act, is responsible for the appointment of the Board of Directors and the Chief Executive Officer. It must also approve CDIC's annual corporate plan including operating and capital budgets. As well, the government can give any directive to CDIC, which, assuming it is within its powers, must be implemented by its Board of Directors although they are not liable for so doing.

It is the Committee's view that CDIC should have a greater degree of independence than it currently enjoys and that perhaps the model of the Bank of Canada is a more appropriate one.

In Chapter III of this report, the Committee outlined the responsible role CDIC would play in future in monitoring member institutions in order to protect depositors and the Deposit Insurance Fund. In addition, it has been recommended that under certain circumstances and when necessary to fulfill its revised mandate, CDIC should be able to involve itself directly in the affairs of a problem member institution. To accomplish these very important objectives, the Corporation should have an expanded staff of highly competent, experienced people reporting through the Chief Executive Officer to an enlarged Board of Directors.

While the Committee believes that the existing government representation on the Board is both desirable and necessary from a policy and co-ordination viewpoint, it believes there must be greater representation from the private sector to provide insight and skills not currently present.

In the high risk, volatile economic conditions of the 1980s, and in an environment of deregulation, it is critical that CDIC be given the resources it needs to fulfill its important mandate. It should be noted, however, that the Committee is not recommending the creation of another large bureaucracy. Current losses have their basis in difficult economic conditions, inadequate management in some member institutions and insufficient resources on the part of the regulatory authorities. CDIC's organization structure and staffing should reflect these realities.

The Committee recommends that CDIC's Board of Directors should be strengthened by the addition of four private sector members in addition to the chairman so that it will be constituted as follows:

Chairman of the Board;
Chief Executive Officer;
three additional private sector members;
the Governor (or a Deputy Governor) of the Bank of Canada;
the Deputy Minister (or Associate Deputy Minister) of Finance;
the Inspector General of Banks;
the Superintendent of Insurance.

The Committee strongly recommends that alternates should not be allowed for Board Members.

While the government would appoint the Board of Directors, it is the strong view of the Committee that the Board of Directors must have full responsibility to select and appoint the Chief Executive Officer.

The Committee discussed the rationale of having persons actively employed by member institutions on the Board of CDIC and noted such representation is not unusual in similar corporation in other countries. However, several briefs took strong exception to such representation citing the problem of conflict of interest that would inevitably arise if such participation existed. As a result, the Committee recommends excluding such direct involvement and would opt instead for participation by individuals with extensive background in the financial services industry. In addition, it is hoped the private sector members would bring professional expertise in the areas of real estate, liquidations, corporate/commercial law and accounting. Finally, the private sector Board members should be compensated by way of annual and meeting fees at comparable private sector rates and should be reimbursed for out-of-pocket expenses.

The Chairman of the Board should be a highly creditable individual with a financial background from the private sector. Moreover, he should be a part-time, salaried, but fixed-term appointment. His term could well be shortened from the existing five years to permit more frequent rotation from deposit institution sectors. The Committee has in mind three years with a two-year option. While his chief functions would include chairing Board meetings and providing counsel to the Chief Executive Officer, his role would also include a significant public relations function to promote interest in, and understanding of CDIC.

The Committee recommends the creation of the position of President and Chief Executive Officer who would be on the Board. As previously noted, it is the Committee's preference that the Board have the authority to hire, terminate and remunerate the President and CEO. In view of the number of problems presently facing the Corporation, this would be a full-time, permanent position. The incumbent should have significant senior executive experience and be capable of holding the CEO position with a major financial institution. As a result, the

President's remuneration would be comparable with that of a senior executive in the private sector.

The Officers of CDIC, in addition to the Chairman and President, would include:

1. **Vice President, Supervision:** This person would be responsible for developing accounting and examination standards in conjunction with regulatory authorities and others and monitoring and examining member institutions. Included in his area of responsibility would be maintenance of the financial institutions' data base referred to elsewhere in this report. The position would require a professional accounting background.

2. **Vice President, Liquidation:** This person would be responsible for dealing with problem members and handling insolvencies. He should work closely with the Vice President, Supervision. The position would require a basic knowledge of real estate and would require a professional background (legal/accounting) in receiverships and liquidations.

3. **Vice President, Legal:** This person would be responsible for legal advice, taking and defending legal actions, and providing legal support. Corporate secretarial functions would be performed by this position. A strong legal background is required, particularly in corporate/commercial law and real estate.

4. **Vice President, Administration:** This person would be responsible for developing premium recommendations, administration of the Deposit Insurance Fund, accounting, personnel and administration functions. The incumbent would direct the development and operation of all automated systems as required by his colleagues and approved by the Board of Directors.

Each of the above officers would be a highly qualified, experienced professional. In keeping with the Committee's view that CDIC should be a lean corporation, each of the officers should have the senior experience required to identify, guide and direct key individuals to carry out examinations, receiverships, liquidations or other specific assignments. As well, these individuals should have superior communications skills as they will be working closely with both federal and provincial regulators and member institutions.

In view of the increasingly complex situation arising from the resolution of the problems of member institutions, the Committee recommends that CDIC carry Directors' and Officers' liability insurance. It would be a Board decision as to whether this would be self-insured (as in the case with the FDIC) or purchased from an outside carrier.

The Committee recommends that CDIC establish standing or, in special circumstances, ad hoc Committees often comprising personnel from member corporations to act in an advisory capacity to the President. The precise functions of such committees would be determined by the strengthened Board and the CEO.

The Committee has in mind a format somewhat along the following lines:

- a committee representing member institutions;
- a committee of senior chartered accountants to provide guidance on accounting and examination standards;
- a regional advisory group to provide intelligence to the Corporation. Time and again in the course of its deliberations the Committee came across situations where intelligence of a regional nature or specific to a particular problem would have been useful to CDIC in deciding on a course of action. Unfortunately, this intelligence was not always readily available. By having this advice on hand, this problem should be, at least in part, alleviated.

Chapter VII

Public Relations

Until the 1980s, CDIC operated in a relatively quiet environment and had few insurance losses. Apart from the membership insignia found on the doors of each branch of each member institutions, it kept a very low profile. However, a continuing string of large and small insolvencies of federally and provincially incorporated member institutions in the 1980s and the resulting deficit in the Deposit Insurance Fund have put CDIC front and centre in the public limelight. This has created a need for CDIC to expand its public relations role with its various publics: depositors, member institutions and government.

Accordingly, the Committee makes the following recommendations:

1. CDIC, in conjunction with financial industry trade associations, should embark on a public education program to explain changes to CDIC arising from the implementation of the Committee's recommendations. A secondary role of this program would be to inform unsophisticated depositors in the use of and limitations of deposit insurance.

2. CDIC could consider the use of a Zenith telephone system to respond to direct deposit insurance queries from all Canadians.

3. The ad hoc committees referred to in Chapter VI will also be useful channels of communication and should improve CDIC's public relations.

Appendix I

Terms of Reference for Review of CDIC Law and Operations

Powers and Objects

What should be the objectives of deposit insurance and the Corporation?

Possible Reforms of Deposit Insurance

Should insurance be provided by a private company or companies?

Should the present level of deposit insurance coverage be changed?

Should there be a provision for co-insurance by the depositor within the insured deposit limit?

Should risk-related premiums be introduced?

Should the liabilities of any other types of deposit-accepting institutions be covered?

Funding

Are the funding provisions adequate to recoup anticipated losses?

Should premiums be large enough to build up a fund adequate to meet any likely future calls on it?

Are the Corporation's borrowing powers adequate and should they be restricted to borrowing from the Consolidated Revenue Fund?

Should any borrowing involving a provincially chartered institution be done pro rata between that now in existence and the Consolidated Revenue Fund?

Are there other ways of placing a financial responsibility on provinces, which in practice provide the first line of supervisory protection of a shared backstop (using CDIC as the vehicle) for any bailant?

Supervision and Monitoring of Member Institutions

What should CDIC's role be in determining the adequacy of supervision of member institutions?

What should CIDC's role be in relation to the monitoring of troubled member institutions? (This item is narrower than the question of the adequacy of regulation and supervision for solvency in Canada).

Should all provinces agree **now** that, at any time in the **future**, when a provincially chartered institution is put on a short licence, CDIC must be involved as a full partner in supervision and monitoring.

Are there any means of exercising tougher discipline on institutions on short licence of no deposit insurance if assets exceed a certain level?

Lessons from Recent Member Institution Failures

What are the lessons in relation to a) monitoring and supervision, b) arrangements for dealing with insolvent companies?

Rehabilitation and Liquidation of Member Institutions

Should the Corporation have broader powers and funding to enable it to play a more active role in the rehabilitation of member institutions in difficulty?

In the case of insolvent institutions, does the Corporation need broader powers to enable it to meet its insurance responsibilities at the least cost to itself and consequently to member institutions?

What should the Corporation's policy be in relation to shareholders and uninsured creditors of insolvent companies?

Is it appropriate under the existing Act for CDIC to provide liquidity funding to troubled groups? Should this power be more explicitly provided in new legislation? Has this power been prudently used in the past?

Organization and Staffing

Is the present composition of the Board of Directors satisfactory?

Should members have some form of representation on the Board or an advisory role to the Board?

Is the Corporation's permanent staff and administrative structure adequate to enable it to meet its responsibilities?

Should the Corporation be depending to a lesser or greater degree on consultants and agents?

Should the Chairman's position be full time?

Public Relations of the Corporation

Should the Corporation improve its communications with its member institutions, provincial regulatory and related bodies and the public?

Appendix II

Bibliography

General

Canadian Bankers Association,
Comments on Deposit Insurance Reform — November 1984

Trust Companies Association of Canada,
Submission on the Organization and Operations of Canada Deposit Insurance Corporation — January 1985

Canadian Co-operative Credit Society,
Credit Unions and the CDIC — February 1985

Morrison, James A.,
Report of Special Examination of Crown Trust Company, Greymac Company, Seaway Trust Company, Greymac Mortgage Corporation and Seaway Mortgage Corporation — June 1983

Federal Deposit Insurance Corporation,
Deposit Insurance in a Changing Environment — April 1983
The First Fifty Years — 1984
1983 Annual Report – 50 Years of Confidence — 1984

Federal Home Loan Bank Board,
Agenda for Reform — March 1983

Task Group on Regulation of Financial Services (U.S.A.),
Blue Print for Reform — July 1984

Working Group of the Cabinet Council on Economic Affairs (U.S.A.),
Recommendations for Change in the Federal Deposit Insurance System — January 1985

T. Corcoran, L. Reid,
Public Money, Private Greed
Collins — 1984

Responses

January 1985

Nova Scotia Savings and Loan Company	J.E. Radford, President, CEO	22
Canada Trust	M.L. Lahn, President, CEO	22
Union Bank of Switzerland	J.P. Scheidegger, President, CEO	23
Midland Bank of Canada	J.H.B. Nederpelt, President, CEO	23
Household Trust Company	F.E. Silk, President	23
Bank of British Columbia	A.E. Miles-Pickup, Sr. V-Pres.	23
Canadian Imperial Bank of Commerce	A.W. Moysey, Senior Exec. V.P.	24
The Merchant Trust Company	J. Grogan, President	25
The Industrial Bank of Japan (Canada)	N. Suzuki, President, CEO	28
Pioneer Trust Company	W. Klein, President	28
Gouvernement du Québec	J. Rochefort, Ministère de l'habitation et de la protection du consommateur	29
Barclays Bank Canada	D.H.J. Coombs, Exec. V.P.	29
Hong Kong Bank of Canada	M.E. Nesmith, President, CEO	30
Atlantic Trust Company of Canada	D.C. Wollstein, President	30
Bank of Montreal	G.L. Reuber, President	30
Prince Edward Island	C.R. McMahon, PC, Minister of Justice & Attorney General	30

February 1985

Royal Bank Mortgage Corporation	W.P. Carter, Vice-President	1
Lloyds Bank International Canada	J. Armstrong, President, CEO	4
The Bank of Nova Scotia	J.A.G. Bell, President, CEO	4

Equitable Trust	T.G. Fish, Vice-President, COO	4
Saskatchewan	J.H. Duncan, Minister of Consumer and Commercial Affairs	4
The Canadian Institute of Chartered Accountants	R.D. Thomas FCA, General Director, Research	5
Government of Newfoundland and Labrador	H.R. Newhook, Minister of Consumer Affairs and Communications	5
Heritage Savings and Trust Company	G. Conway, President	5
Investment Dealers Association of Canada	A.G. Kniewasser, President	5
Crédit commercial de France (Canada)	K.R. Curry, President	6
Yorkshire Trust Company	G.A.B. McGavin, President, CEO	6
First Western Trust Company	R.W. Nickerson, Chairman and President	7
Household Trust	J.A. Landry, Vice-President	7
Consumers' Association of Canada	K. Stephenson, Director, Assoc. Policy and Activities	7
Republic National Bank of New York (Canada)	C.S. Divek, CEO	7
Sanwa Bank	T. Iwabuchi, President	11
Central Trust Company	R.J. MacBurnie, Senior V.P.	11
Northland Bank	W.E. Neapole, President and CEO	11
Atlantic Trust Company of Canada	D.C. Wollstein, President	12
Bank of British Columbia	E.F. Kaiser Jr., Chairman, CEO	13
The Toronto-Dominion Bank	R.M. Thomson, Chairman, CEO	13
Canadian Commercial Bank	G.W.C. McLaughlan, Pres., CEO	14
Royal Bank of Canada	A.R. Taylor, President, COO	14

Province of British Columbia	J.J. Hewitt, Minister of Consumer and Corporate Affairs	15
Province of Alberta	C. Osterman, Minister of Consumer and Corporate Affairs	18
The Mercantile Bank of Canada	R.L. Davidson, Chairman, CEO	18
London Loan Limited	R.B. Jewell	18
Canadian Imperial Bank of Commerce	J.G. Bickford, Exec. V.P.	19
The Effort Trust Company	T.J. Wiesz	19
Swiss Bank Corporation	I.W. Malone and W.H. Frey, V.Ps	19
Financial Trust	R.D. Whitney, President	20
Bank of Alberta	R.A. Splane, President, COO	20
Canadian Co-operative Credit Society	J. Guss, Vice-President	21
Heritage Savings and Trust Company	G. Conway, President	21
National Bank of Canada	G. Mercure, President, CEO	25
League Savings and Mortgage	J. Traimor, General Manager	27
Barclays Bank of Canada	G.D. Farrar, President	28
Co-Operative Trust Company of Canada	W.J. Lipsitt, Corporate Secretary	28

March 1985

Province of British Columbia	J. Bodkin, Deputy Minister, Ministry of Consumer and Corporate Affairs	11
Gouvernement du Québec	Y.L. Duhaime, ministre des Finances	15
Western and Pacific Bank of Canada	J.A. Seigneuret, Pres., CEO	19

Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)

Soumis à
L'honorable Barbara McDougall
Ministre d'État (Finances)

le 24 avril 1985

Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)

Soumis à
L'honorable Barbara McDougall
Ministre d'État (Finances)

le 24 avril 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. F 2-64/1985

ISBN 0-662-53816-1

C.P. 49160
Four Bentall Centre
VANCOUVER (C.-B.)
V7X 1K6

le 24 avril 1985

L'honorable Barbara McDougall, C.P., députée
Ministre d'État
Ministère des Finances
OTTAWA
Canada
K1A 0G5

Madame la Ministre,

Je suis heureux de vous transmettre, en ma qualité de président du Comité d'étude sur la Societé d'assurance-dépôts du Canada, le texte définitif du rapport contenant nos recommandations sur la réforme du mode de fonctionnement et de la structure de la Société.

Les personnes qui ont participé à la rédaction de ce document se feront un plaisir de se réunir avec vous au moment qui vous conviendra pour discuter de ces recommandations.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Président,

W. Robert Wyman

André Bérard Hugh M. Brown J.L.A. Colhoun

Table des matières

		Page
I	Résumé	1
II	Aperçu de la situation	9
III	Objectifs et pouvoirs de la société d'assurance-dépôts du Canada	13
IV	Discipline financière	25
V	Le financement de la SADC	37
VI	Organisation et dotation en personnel	55
VII	Relations publiques	59

Annexes

I	Points à partir desquels ont été examinées la Loi sur l'assurance-dépôts et les opérations de la SADC	61
II	Bibliographie	65

Chapitre I

Résumé

Mandat du Comité

Le 10 janvier 1985, la ministre d'État aux Finances, l'Honorable Barbara McDougall, C.P., députée, annonçait la création d'un comité chargé d'étudier les opérations et la structure de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ce Comité était formé des personnes suivantes:

M. W. Robert Wyman, président du Comité et président de Pemberton Houston Willoughby Inc.

M. A. Bérard, premier vice-président exécutif de la Banque Nationale du Canada

M. H.M. Brown, administrateur de Burns Fry Limited

M. J.L.A. Colhoun, vice-président de la Compagnie de fiducie Victoria & Grey

M. E.A. Fricker a fourni des services de consultation au Comité et Mme K. Humber, des services de soutien technique.

Le Comité avait pour mandat d'étudier les questions énumérées ci-dessous et de formuler ses recommandations avant le 30 avril 1985:

- objectifs de l'assurance-dépôts
- réformes possibles de l'assurance-dépôts
- financement
- surveillance et examen des institutions
- leçons à tirer des récentes faillites d'institutions membres
- réhabilitation et liquidation d'institutions membres
- organisation et dotation en personnel
- relations publiques de la Société

Dans le cadre des démarches qu'il a entreprises pour remplir son mandat, le Comité a demandé aux parties intéressées de rédiger un grand nombre de mémoires qu'il a reçus depuis. Il a aussi tenu de nombreuses réunions avec les cadres supérieurs de la Banque du Canada, du ministère des Finances Canada, du bureau de l'Inspecteur général des banques, du bureau du Surintendant des assurances, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et de la Division des

établissements financiers du ministère ontarien de la Consommation et du Commerce. De plus, les membres du Comité ont eu des discussions avec de hauts fonctionnaires des organismes américains suivants: la *Federal Deposit Insurance Corporation*, le *Federal Home Loan Bank Board*, le *Comptroller of the Currency* et le *Treasury Department*. Le Comité a aussi examiné un certain nombre de documents portant sur la réforme des institutions financières et les programmes d'assurance-dépôts; ces documents sont répertoriés dans la bibliographie que l'on trouvera à l'Annexe II du présent rapport.

Aperçu général

Le Comité considère les pertes subies récemment à cause de l'insolvabilité de certaines institutions financières inacceptables et directement imputables, en partie du moins, au caractère désuet de la législation et à l'insuffisance des ressources consacrées à la surveillance. Bien que le Comité n'ait pas reçu le mandat d'étudier la réglementation appliçable aux institutions financières établies au Canada, un bref commentaire sur ce sujet s'impose. À l'heure actuelle, la responsabilité de surveiller les institutions financières est partagée entre les niveaux de gouvernement et entre différents ministères ainsi qu'entre divers organismes du secteur privé qui ont le pouvoir d'établir leurs propres règlements. Aussi, la surveillance est-elle difficile à exercer dans le meilleur des cas et souvent inefficace.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Comité n'a pas reçu le mandat d'étudier ce problème; d'autres s'en chargent. Néanmoins, il est aux prises avec cette difficulté. En effet, les recommandations qu'il formule devaient, pour être applicables, s'appuyer sur un cadre qui tienne compte de la confusion caractéristique de cette situation.

Le Comité espère que sera mis en place, avec le temps, un régime de surveillance des institutions financières qui relèvera d'un seul organisme gouvernemental. D'ici là, les propositions du Comité devraient permettre de colmater la brèche. Une fois la rationalisation effectuée, ces propositions pourraient être quelque peu modifiées et intégrées à cette structure unique ou encore constituer le noyau auquel se grefferaient les autres organismes de surveillance.

Recommandations-clés

Objectifs

1. Le principal objectif de la SADC devrait être de protéger les petits déposants peu renseignés contre les risques de pertes et de gérer le Fonds d'assurance-dépôts. Tous les autres objectifs de la SADC devraient être secondaires.

2. La SADC devrait avoir le pouvoir d'accorder des prêts en dernier ressort, mais seulement dans la mesure où les liquidités fournies serviraient à réduire des risques ou à écarter la menace d'une perte qu'elle risque de subir.

3. La SADC devrait continuer de fixer et de maintenir des normes financières adéquates et devrait être investie de pouvoirs suffisants pour surveiller les institutions membres.

4. La SADC ne devrait pas s'immiscer dans les questions touchant la stabilité du système financier qui ne relèvent pas de son objectif principal.

Pouvoirs en matière d'assurance

1. Toutes les institutions devraient être tenues de présenter une demande d'assurance.

2. L'octroi de l'assurance devrait être laissé à la discrétion de la SADC.

3. L'approbation de la demande d'assurance d'une nouvelle institution devrait être une condition préalable à l'octroi d'une charte.

4. La SADC devrait établir les normes en matière d'assurance.

5. La SADC devrait pouvoir modifier le contrat d'assurance figurant en annexe de sa loi constitutive.

6. La SADC devrait pouvoir fixer les taux des primes, déterminer les niveaux de réserves appropriés et autoriser les rabais de primes.

7. Le contrat d'assurance devrait être renouvelé chaque année. Si la SADC estime que les normes qu'applique une institution membre sont tombées au-dessous d'un niveau acceptable, elle devrait pouvoir renouveler le contrat d'assurance pour une période plus courte.

8. Au cas où le contrôle d'une institution passe à d'autres mains, la SADC devrait être automatiquement autorisée à revoir et à maintenir ou, au besoin, à résilier le contrat d'assurance.

9. S'il y a un motif valable, la SADC devrait pouvoir résilier le contrat d'assurance d'une institution constituée en vertu d'une loi fédérale comme elle peut le faire dans le cas des institutions constituées en vertu d'une loi provinciale. Il va de soi que la résiliation ne serait pas rétroactive et que les déposants assurés au moment de l'annulation de l'assurance continueraient d'être protégés.

Pouvoirs en matière de réglementation

1. La SADC devrait tenir une banque de données plus complètes et plus à jour sur toutes les institutions qu'elle assure.

2. La SADC devrait détenir les pouvoirs nécessaires pour intervenir lorsqu'elle s'inquiète du fait que l'organisme de réglementation dont relève une institution financière donnée n'a pas pris les mesures qui s'imposent. Elle devrait donc avoir les pouvoirs suivants:

i) d'ordonner à un membre de cesser toute activité ou d'abandonner toute ligne de conduite que l'organisme de réglementation juge contraire à la loi régissant les activités du membre ou qui pourrait lui porter préjudice;

ii) de mettre sur pied, de concert avec un membre, un programme volontaire d'application de la loi;

iii) d'imposer certaines conditions à l'octroi du permis d'exploitation de l'institution membre, lesquelles seraient levées une fois que les anomalies observées auraient disparu.

iv) de tenir des audiences qui déboucheraient sur la mise en place du programme mentionné au paragraphe ii) ou sur les conditions mentionnées au paragraphe iii);

v) d'exiger d'une institution membre qu'elle cesse de faire un certain type d'opération commerciale et, si ce type d'opération est effectué par une filiale, le pouvoir de limiter les transferts de fonds du membre à cette filiale;

vi) de modifier le ratio de levier d'une institution membre;

vii) d'exiger un changement au sein de la direction d'une institution membre;

viii) de prendre possession des avoirs d'une institution membre dont les pratiques commerciales sont malsaines, de nommer des gestionnaires et de prendre en main les affaires du membre en question;

ix) d'exiger une réduction progressive des opérations d'une institution membre et d'intervenir en qualité de liquidateur si tel est son choix.

Pouvoirs en matière de surveillance et d'examen

1. La SADC devrait assumer un rôle de premier plan et travailler activement, de concert avec l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), les institutions d'évaluation, les institutions membres et les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, à l'uniformisation des normes que doivent appliquer les institutions membres en matière de comptabilité et d'évaluation des biens immobiliers. Lorsqu'il s'avère difficile ou impossible de parvenir à un accord, la SADC devrait être habilitée à subordonner l'octroi de l'assurance au respect des normes qu'elle aurait établies.

2. La SADC devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement de normes uniformes en matière d'examen, notamment des normes relatives aux

programmes d'examen, à la fréquence des examens et aux compétences minimales exigées des examinateurs.

3. La SADC devrait établir, à l'intention des institutions membres, des normes d'évaluation de la performance qui permettraient de détecter rapidement les signes indiquant qu'un membre est sur le point d'éprouver des difficultés.

4. La SADC devrait élaborer un système d'évaluation de la performance des institutions membres et établir les limites des divers niveaux de difficulté financière, ce qui permettrait d'uniformiser les mesures correctives ou les procédures de liquidation qu'elle doit prendre.

5. La SADC devrait mettre sur pied sa propre base de données, ce qui lui permettrait de déterminer elle-même les institutions membres susceptibles de causer des problèmes.

6. Les institutions membres devraient être tenues de fournir directement à la SADC les renseignements nécessaires à la mise à jour de la base de données. La nature de ces renseignements serait prescrite par la SADC et ces renseignements seraient communiqués tous les trimestres par les institutions membres dont la situation financière est saine et plus souvent – à des intervalles fixés par la SADC – par les institutions que la SADC surveille de près.

7. La SADC devrait recruter un noyau de professionnels d'une compétence remarquable pour surveiller la performance des institutions membres à l'aide du système d'évaluation mentionné ci-dessus; ces spécialistes se chargeraient aussi de mener, au nom de la SADC, les vérifications auprès des institutions membres qui semblent éprouver des difficultés.

8. La SADC devrait recevoir en temps opportun des exemplaires de tous les rapports et des copies de toutes les lettres relatives aux membres en difficulté rédigées par les organismes de réglementation intéressés ou à leur intention.

9. La SADC devrait avoir le pouvoir d'imposer de lourdes amendes aux institutions membres, à leurs gestionnaires, à leurs administrateurs et experts-conseils, pour assurer le respect de sa loi constitutive ainsi que des règlements et directives afférents.

Pouvoirs en matière de liquidités

1. Le mode de financement des membres en difficulté et le pouvoir d'emprunt de la SADC auprès du Fonds du revenu consolidé devraient être révisés.

Pouvoirs en matière d'insolvabilité et de liquidation

1. La SADC devrait avoir l'autorité nécessaire pour intervenir dans les affaires des institutions en difficulté et même pour se constituer le liquidateur de celles-ci si tel est son choix.

2. La *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* devrait être modifiée de façon à accorder à la Société, à titre de liquidateur, des pouvoirs aussi vastes que possible, notamment le pouvoir de vendre une institution membre en même temps qu'elle émet un ordre de liquidation à l'endroit de cette dernière.

3. Le Comité ne recommande pas que l'on refuse à la SADC le pouvoir de recourir à un moratoire pour réduire progressivement les opérations d'une institution membre en difficulté.

Pouvoirs – Généralités

1. Les membres du Conseil de la SADC devraient avoir tous les pouvoirs discrétionnaires nécessaires dans le choix des mesures à prendre pour réaliser les objectifs de la SADC.

Discipline financière

1. Les recommandations du Comité se fondent sur l'idée que les propriétaires, les administrateurs et les déposants devraient se soumettre à une plus grande discipline financière. Il faut restaurer une certaine discipline de marché pour accroître l'efficacité du marché et diminuer les risques que court la SADC.

Discipline financière et capitaux propres

1. Le Comité est d'avis que le fait, par les institutions membres, de maintenir un montant considérable de capitaux propres constitue la meilleure garantie contre les pertes que pourraient subir les déposants et, par conséquent, la SADC.

2. Il faudrait relever considérablement les exigences relatives à la mise de fonds initiale auxquelles doivent se plier toutes les nouvelles institutions, et la SADC devrait fixer les niveaux adéquats de concert avec les organismes de réglementation.

3. Il conviendrait d'adopter une définition commune des éléments qui entrent dans la composition du capital et du mode de calcul du ratio de levier pour toutes les institutions membres.

4. La SADC et les organismes de réglementation devraient élaborer ensemble des normes relatives au ratio de levier. Un bon système d'évaluation du ratio de levier devrait se fonder surtout sur le profil des risques que présentent les éléments d'actif de l'institution, lesquels doivent être comptabilisés aux cours du marché.

5. Il faudrait déterminer, pour chaque institution membre, un ratio de levier maximal, qui serait fonction du profil des risques que présente chacune

d'elles et des normes établies au paragraphe 3 plutôt que du type ou de la taille de l'institution.

6. Il faudrait, sous réserve de certaines précautions, accorder aux membres plus de souplesse dans le choix des éléments qui entrent dans la composition de leur capital.

Discipline financière et primes de risque

1. Le Comité est d'avis que la SADC ne peut pas actuellement mettre sur pied un système de primes de risque mais que ce sujet devrait faire l'objet de nouvelles recherches.

Discipline financière et partage de risques

1. La discipline financière que doivent observer les déposants est un élément essentiel de la bonne santé du système financier et tous les déposants doivent faire preuve de jugement lorsqu'ils décident où placer leurs dépôts.

2. Le Comité croit fermement que si le partage des risques ne commence pas dès le dépôt du premier dollar, il ne peut y avoir de discipline financière efficace.

3. La majorité des membres du Comité recommandent un régime de partage des risques avec le déposant. En vertu de ce régime les dépôts d'un particulier seraient assurés à 90 pour cent jusqu'à concurrence de $100,000.

4. Le régime de partage des risques serait mis en place progressivement sur une période raisonnablement longue, trois ans par exemple.

Financement

1. Les institutions membres, et non les pouvoirs publics, devraient financer directement la SADC.

2. Le montant qui devrait être versé au Fonds d'assurance-dépôts devrait être égal à 3/4 de 1 pour cent des dépôts assurés; cet objectif devrait être atteint d'ici 10 ans.

3. La SADC devrait émettre $1 milliard d'actions privilégiées à taux flottant, qui seraient achetées obligatoirement par les membres au prorata des dépôts détenus, et les dividendes ne seraient pas imposables.

4. La SADC devrait relever le taux de sa prime annuelle de base pour le faire passer de 1/30 de 1 pour cent à 1/10 de 1 pour cent; le relèvement s'effectuerait en deux étapes au cours des deux prochaines années.

5. La SADC devrait être soit exonérée d'impôts, soit autorisée à alimenter, avec des fonds déductibles du revenu imposable, une réserve d'assurance équivalant à 3/4 de 1 % des dépôts assurés.

Organisation et dotation en personnel

1. Le Comité souhaite que la SADC joue un rôle plus vigoureux et plus autonome.

2. Le Conseil d'administration devrait être élargi pour comprendre neuf membres dont quatre hauts fonctionnaires du secteur public et cinq membres venant du secteur privé – dont le président du Conseil et le président, qui serait aussi chef de la direction.

3. Pour relever le niveau des compétences de la SADC, il faudrait ajouter à l'effectif actuel quatre cadres supérieurs et un petit groupe de professionnels chevronnés et possédant des qualifications remarquables.

Relations publiques

1. La SADC devrait étendre son programme de relations publiques auprès des institutions membres, des déposants et du gouvernement.

Chapitre II

Aperçu de la situation

Le Comité aimerait faire remarquer, en guise d'introduction, que l'instabilité de la conjoncture économique et de la politique internationale et les incertitudes qui caractérisent cette conjoncture ont porté le risque qui menace les institutions financières à un niveau jamais connu depuis les années 30. Les gouvernements, les organismes de réglementation et la direction des institutions financières ont tous été touchés par les changements qui se sont produits ces derniers temps. De plus, ces changements ont offert à des individus sans scrupules des occasions, inexistantes jusque-là, de faire fortune aux dépens des autres. On a ainsi assisté, durant la présente décennie, à un nombre sans précédent de faillites et de quasi-faillites d'institutions financières, non seulement au Canada mais dans tous les pays occidentaux. Certaines des causes les plus importantes de la situation actuelle sont exposées ci-dessous.

Après environ trois décennies de croissance économique stable, la conjoncture économique s'est transformée radicalement au cours des années 70. Une inflation à deux chiffres, des cycles économiques plus courts caractérisés par des creux de plus en plus bas et des sommets de plus en plus élevés, des taux d'intérêt qui fluctuaient de façon plus marquée et plus fréquemment, ainsi que des déficits publics de plus en plus élevés, ont contribué à créer une grande instabilité sur les marchés financiers, à faire augmenter considérablement les taux d'intérêt tant au pays qu'à l'étranger et à accroître les risques du crédit, ce qui a déstabilisé encore plus ces marchés. Les gouvernements ont réagi en recourant davantage à la politique monétaire qu'à une politique de taux d'intérêt, accentuant du fait même les fluctuations du loyer de l'argent. À titre d'exemple, une vingtaine de modifications du taux d'escompte par année et des fluctuations quotidiennes de plus de 1/2 pour cent des taux de change et des taux des bons du Trésor ont été des phénomènes courants. Dans le but de trouver un élément de solution à la contraction de leurs marges bénéficiaires qui a découlé de tous ces facteurs, les institutions financières ont cherché à réaliser une expansion rapide et à maintenir leur coefficient de levier financier à un niveau élevé.

L'informatique et la téléinformatique ont connu une évolution rapide. Parmi les innovations réalisées dans ces domaines, il convient de mentionner la création des systèmes électroniques de transfert de fonds, des cartes de crédit et de débit, des guichets automatiques, ainsi que le perfectionnement des communications par satellite. Ces changements ont modifié la taille de l'industrie des services financiers. Ils ont ainsi permis l'intégration des services financiers et l'arrivée dans ce secteur de nouveaux participants et de nouveaux groupes de participants (Sears,

Prudential/Bache, American Express, Trilon, Corporation financière Power). Ils ont aussi donné naissance à de nouveaux produits (comptes à intérêt quotidien avec droit de tirage par chèque, comptes de gestion de l'encaisse) et fait baisser les coûts grâce à l'efficacité de l'automatisation et à une réduction du volume des effets en cours de compensation, en plus de permettre d'améliorer considérablement les services rendus à la clientèle (les guichets automatiques et la possibilité de servir la clientèle 24 heures par jour en sont de bons exemples). Ils ont aussi accru le risque que des volumes considérables de capitaux à court terme soient transférés rapidement, souvent à l'étranger, au moindre signe de danger.

Le relèvement spectaculaire du niveau d'instruction, la forte participation des femmes sur le marché du travail, l'arrivée de la génération issue de l'explosion démographique de l'après-guerre sur ce marché, l'accroissement de la mobilité sociale et certains autres facteurs sociaux ont contribué à rendre le marché plus complexe. Les consommateurs ont demandé au secteur des services financiers des services de meilleure qualité et des innovations continuelles. Ces tendances ont eu pour effet de relâcher les liens existant entre les institutions financières et leurs clients et elles ont éliminé graduellement la séparation traditionnelle qui existait entre ce qu'on appelle couramment les quatre piliers du système financier (la banque, la fiducie, l'assurance et l'investissement).

Tous ces facteurs se sont combinés pour créer au sein du système financier une forte concurrence à mesure que les institutions s'orientaient davantage vers le marché à la fois pour mieux satisfaire les besoins de leurs clients en services financiers et pour protéger ou accroître leurs marges bénéficiaires. Ces changements ont présenté des occasions d'accroître les profits, mais souvent au prix d'un plus grand risque non seulement pour les institutions financières mais aussi pour leurs clients. La taille des institutions a tendance à augmenter depuis quelque temps pour des raisons liées à la composition du capital, à l'efficience et au partage des parts de marché.

Les fusions qui ont eu lieu dans certains secteurs d'activité et la croissance des sociétés de portefeuille, qui ont été réalisées dans le cadre de la concurrence livrée aux grandes banques, illustrent bien cette tendance. Elles constituent en soi une source de préoccupation, en ce qui a trait surtout à la concentration de la propriété du capital.

Sur le plan de la politique intérieure, la déréglementation et la mise en œuvre de politiques visant à réduire l'intervention de l'État sont deux grands thèmes qui ont mobilisé les personnalités politiques nord-américaines. Pour sa part, le Canada a fait face à d'autres problèmes, notamment la difficulté qu'ont eue le gouvernement fédéral et les provinces à trouver un moyen d'arriver à un consensus sur des lignes d'action communes. Un autre problème a été la lenteur qui a caractérisé la planification et la mise en œuvre de lois permettant que les changements se fassent de façon ordonnée. La législation relative aux sociétés de fiducie et de prêt, à l'assurance, à la faillite et à la liquidation n'a pas été mise à jour depuis des décennies. Ainsi, les institutions financières ne disposent pas de pouvoirs suffisants en matière de diversification des actifs pour faire face au milieu dans lequel elles mènent actuellement leurs opérations. On n'a pas établi de moyens de contrôle

pour empêcher des abus qu'on ignorait en période de stabilité. Plus préoccupant encore, afin de limiter les dépenses de l'État à un moment où le déficit budgétaire est élevé, on n'a pas donné aux organismes de réglementation les ressources nécessaires pour affronter des situations comportant des risques élevés. Le caractère désuet des lois en vigueur et l'insuffisance des ressources allouées pour la surveillance ont entraîné un grand nombre de faillites fort coûteuses d'institutions financières.

Certaines des leçons qu'il faut tirer des problèmes survenus au cours de la présente décennie sont exposées plus loin; elles constituent un sommaire, non seulement des conclusions de M. James A. Morrison, FCA, auteur du rapport de 1983 présenté après l'examen spécial de certaines sociétés de fiducie et de prêt, mais également des remarques faites par certains autres intervenants durant les délibérations du Comité:

1. **Détection** – Les organismes de réglementation et l'assureur doivent élaborer un dispositif de détection permettant de repérer très tôt et d'identifier clairement les institutions en difficulté. Ils pourront ainsi dépister et régler rapidement les problèmes, qui comprennent notamment:

- une baisse ou des fluctuations soudaines de la rentabilité;
- la vulnérabilité aux taux d'intérêt;
- des taux d'intérêt plus élevés que la normale;
- des problèmes de trésorerie et de liquidité résultant d'un mauvais appariement des échéances des avoirs et des engagements et d'une trop grande dépendance vis-à-vis des fonds du marché monétaire;
- des éléments exceptionnels;
- des opérations commerciales d'un montant anormalement élevé, surtout celles qui se produisent vers la fin de l'année;
- des frais d'ouverture de dossier de prêt trop élevés;
- des opérations reliées (complémentaires);
- l'émission d'actions pour d'autres raisons que pour se procurer des capitaux frais;
- la croissance globale trop rapide d'une institution membre.

2. **Compétences** – Le personnel chargé de mener les inspections pour le compte des organismes de réglementation ne possède pas suffisamment de connaissances spécialisées pour déterminer les conséquences d'opérations très complexes.

3. **Surveillance** – La capacité de l'assureur et de l'organisme de réglementation de suivre de près le milieu dans lequel évoluent les institutions financières ainsi que les résultats des opérations financières est essentielle à une bonne surveillance de caractère préventif. Voici certains domaines-clés qui doivent être suivis de près:

- les tendances des prix dans l'immobilier;
- l'intérêt versé sur les dépôts;
- les dépôts effectués par l'entremise de courtiers;

- les prêts sur lesquels les intérêts ne sont pas payés;
- la qualité des évaluations faites pour déterminer la valeur des biens immobiliers.

4. **Comptabilité** – Les principes comptables servant à déterminer le moment où les actifs deviennent insuffisants semblent laisser une trop grande discrétion de sorte qu'il est parfois difficile de se faire une bonne idée de l'actif net réel à partir des états financiers. Le Comité pense que cette question devrait être examinée par l'Institut canadien des comptables agréés.

5. **Prévention** – Il faudrait adopter des lois et des règlements traitant des intérêts personnels et des conflits d'intérêts afin de limiter les abus que pourraient commettre des dirigeants peu honnêtes.

6. **Pouvoir d'action** – Il faut doter sans tarder la SADC de pouvoirs plus étendus pour l'autoriser à intervenir en vue de protéger les déposants lorsqu'une institution membre, même solvable, est en difficulté, ou lorsqu'elle est insolvable.

La nécessité de limiter les risques auxquels sont exposées les institutions financières et leurs clients n'a jamais été aussi évidente qu'à présent. Le Comité est d'avis que le coût des cas d'insolvabilité enregistrés ces derniers temps est trop élevé. Il faut chercher tout de suite les moyens de renforcer les pouvoirs et augmenter les ressources de la SADC et des organismes de réglementation concernés afin qu'ils puissent intervenir plus efficacement pour prévenir les problèmes et aider les institutions en difficulté à sortir de l'impasse. Il faut aussi adopter une législation stricte pour régler les problèmes d'intérêt personnel et de conflits d'intérêts, comme il est indiqué dans les recommandations du Chapitre V du Rapport intérimaire de l'*Ontario Task Force on Financial Institutions* (le rapport Dupré).

Chapitre III

Objectifs et pouvoirs de la société d'assurance-dépôts du Canada

Lorsque le ministre des Finances a déposé, au début de 1967, le projet de loi relatif à la création de la SADC, il a énuméré les trois grands objectifs suivants:

> 1. «L'objectif primordial, évidemment, est d'assurer la sûreté des dépôts des petits épargnants, qui ne sont généralement pas en mesure de juger par eux-mêmes de la solidité financière des institutions auxquelles ils confient leurs épargnes.»
>
> 2. «La Société d'assurance-dépôts du Canada aura aussi le pouvoir d'agir comme prêteur de dernier ressort pour les institutions qui acceptent des dépôts, fournissant les avoirs liquides nécessaires en temps de crise quand les institutions de ce genre n'auront peut-être pas accès à leurs sources normales d'avoirs liquides.»
>
> 3. «Les institutions membres seront assujetties à l'inspection. Un autre objectif visera une amélioration graduelle des normes financières minimales des institutions qui acceptent des dépôts par tout le pays. On adoptera une attitude réellement sympathique et bienveillante envers les institutions qui voudront collaborer à la réalisation de cet objectif.»

En 1983, au moment de la modification de la loi de 1967, le ministre d'État aux Finances a ajouté un quatrième objectif, qui était vraisemblablement sous-entendu dans la loi précédente. Ce nouvel objectif de l'assurance-dépôts consistait à aider à préserver la confiance dans le système financier de même que la stabilité de ce système.

Au cours de l'examen des divers mémoires qui lui ont été présentés, le Comité a relevé de nombreuses et profondes divergences de vues au sujet de l'objectif principal de l'assurance-dépôts. Si les auteurs de certains mémoires sont convaincus que l'assurance et la protection du déposant sont l'unique objectif de la SADC, d'autres par contre semblent croire que tous les objectifs exposés ci-dessus sont d'égale importance et aussi qu'ils devraient servir à encourager la concurrence en facilitant l'accès à l'industrie des services financiers. Fait intéressant à noter, un des mémoires soutenait même que le but le plus important de la SADC était de contribuer à préserver et à accroître la confiance du public dans les institutions financières canadiennes.

Recommandation n° 1

Le Comité a longuement discuté de cette question sous ses divers aspects. **Il a conclu que le principal objectif de la SADC devrait être de protéger les petits déposants contre des pertes et de gérer le Fonds d'assurance-dépôts.** Tous les autres objectifs devraient être secondaires.

Recommandation n° 2

À titre d'assureur, la SADC devrait protéger les avoirs du Fonds d'assurance-dépôts. Pour ce faire, elle devrait avoir le pouvoir d'accorder des prêts en dernier ressort, mais seulement dans la mesure où les liquidités fournies serviraient à réduire les risques auxquels elle est exposée ou à écarter la menace d'une perte. Le Comité estime que la SADC n'a aucune responsabilité envers les créanciers non garantis ni les actionnaires d'institutions membres en difficulté.

Recommandation n° 3

Le Comité croit fermement à l'établissement et au maintien de normes financières adéquates et uniformes et d'un programme de surveillance. **Étant donné que certaines institutions membres semblent ne pas avoir appliqué des normes acceptables par le passé, il importe que, à l'avenir, toutes les institutions membres soient tenues de se conformer à un ensemble de normes fixées par la SADC.** En outre, les institutions membres qui voudraient contracter ou proroger une assurance devraient présenter à la SADC les rapports concernant l'application des normes exigées par la Société.

Par le passé, il incombait aux organismes de réglementation de surveiller les institutions membres. Mais les attributions de la SADC en matière de surveillance sont très limitées. Pour que la Société puisse s'acquitter efficacement de sa tâche, il faudrait qu'une loi ou une clause du contrat d'assurance autorise la SADC à participer directement à la gestion des institutions membres en difficulté.

En ce qui concerne l'objectif du maintien de la stabilité du système financier qui a été implicitement confiée à la SADC, le Comité estime que cette responsabilité devrait être assumée par d'autres. Il reconnaît que, lorsqu'une institution membre éprouve de graves difficultés financières, les facteurs suivants doivent entrer en ligne de compte:

- l'incidence d'une faillite sur la façon dont les autres pays perçoivent les institutions financières canadiennes;
- la possibilité qu'une faillite ébranle la confiance dans les autres institutions financières et entraîne la faillite d'une ou de plusieurs d'entre elles;
- l'effet de la faillite d'une institution membre sur les entreprises qu'elle finançait et par conséquent sur l'économie du pays ou d'une région.

Toutefois, le Comité estime que l'examen de ces facteurs n'entre pas dans les attributions de la SADC.

Quant aux pouvoirs de la SADC, ils sont abordés sous les différentes rubriques suivantes:

- Assurance
- Réglementation
- Surveillance/examen
- Liquidités
- Insolvabilité et liquidation
- Généralités

Recommandation: Assurance

Le Comité a conclu qu'il faudrait modifier les dispositions actuelles qui accordent automatiquement l'assurance-dépôts aux banques, aux sociétés de fiducie et aux sociétés de prêt régies par une charte fédérale, alors que les institutions régies par une charte provinciale doivent déposer une demande d'assurance. L'assurance-dépôts devrait notamment être considérée comme un privilège et ne devrait pas être accordée automatiquement par voie législative. Le Comité formule les recommandations suivantes:

1. Toutes les institutions devraient être tenues de présenter une demande d'assurance.

2. L'octroi de l'assurance devrait être laissé à la discrétion de la SADC.

3. L'approbation de la demande d'assurance d'une nouvelle institution devrait être une condition préalable à l'octroi d'une charte.

4. La SADC devrait établir des normes en matière d'assurance.

5. La SADC devrait pouvoir modifier le contrat d'assurance figurant en annexe de sa loi constitutive.

6. La SADC devrait pouvoir fixer les taux des primes, déterminer les niveaux de réserves appropriés et autoriser les remises sur primes.

7. Le contrat d'assurance devrait être renouvelé chaque année. Si la SADC estime que les normes suivies par l'institution membre sont tombées au-dessous du seuil considéré comme acceptable, elle pourrait renouveler le contrat d'assurance pour une période plus courte.

8. Dès que le contrôle de l'institution passe à d'autres mains, la SADC devrait automatiquement revoir, maintenir ou, au besoin, résilier le contrat d'assurance.

9. S'il y a motif valable, la SADC devrait pouvoir résilier le contrat d'assurance d'une institution membre constituée en vertu d'une loi fédérale comme elle est autorisée à le faire pour les institutions constituées en vertu d'une loi provinciale. Il va de soi que la résiliation ne serait pas rétroactive et que les dépôts qui étaient assurés au moment de l'annulation de l'assurance continueraient d'être protégés.

Recommandation: Réglementation

Les rapports entre la SADC et les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux ont grandement préoccupé le Comité. Chaque institution membre de la SADC est assujettie à des règlements, mais le champ d'application et les types d'organismes de réglementation varient énormément. En vertu des dispositions actuelles, la SADC dépend presque entièrement de l'organisme de réglementation fédéral ou provincial compétent, tant en ce qui concerne la surveillance continue des institutions membres que le pouvoir de les renflouer, bien que les organismes de réglementation fassent fréquemment appel à la SADC pour obtenir le financement nécessaire aux opérations de sauvetage.

Cette situation contraste notamment avec le lien qui existe entre la FDIC aux États-Unis et les institutions assurées. L'organisme américain participe activement à la réglementation, à la surveillance, au sauvetage et au besoin à la liquidation des institutions, que celles-ci relèvent des compétences d'un État ou du gouvernement fédéral. On pourrait justifier l'adoption d'un régime semblable au Canada en partant du principe que celui qui va payer la note devrait avoir son mot à dire.

Il est clair qu'un tel régime réduirait les risques que des conflits d'intérêts surviennent dans la prise de décisions.

Le Comité accepte la situation actuelle où l'Inspecteur général des banques, le Surintendant fédéral des Assurances, le Registraire de l'Ontario et d'autres organismes de réglementation provinciaux ont la responsabilité globale des institutions placées sous leur autorité, mais il espère que la situation sera modifiée dans le sens d'une plus grande rationalisation.

Entre-temps, il y aurait lieu d'apporter deux importants changements. Premièrement, la SADC devrait tenir une banque de données plus complète et plus à jour sur toutes les institutions qu'elle assure. Deuxièmement, elle devrait détenir les pouvoirs nécessaires pour intervenir lorsqu'elle trouve que l'organisme de réglementation compétent ne prend pas les mesures qui s'imposent.

Selon le Comité, certains pouvoirs devraient être conférés aux organismes de réglementation et s'appliquer à toutes les institutions financières. Ces pouvoirs sont les suivants:

i) d'ordonner à un membre de cesser une activité ou d'abandonner une ligne de conduite que l'organisme de réglementation juge contraire à la loi régissant les activités du membre ou qui pourrait lui porter préjudice;

ii) de mettre sur pied, de concert avec un membre, un programme volontaire d'application de la loi;

iii) d'imposer certaines conditions à l'octroi du permis d'exploitation d'un membre, conditions qui pourraient être levées lorsque la situation ayant mené à leur imposition serait corrigée;

iv) de tenir des audiences qui déboucheraient sur la mise en place du programme mentionné en ii) ou sur les conditions mentionnées en iii). La menace d'une comparution peut être une arme de dissuasion entre les mains des organismes de réglementation, car la plupart des sociétés s'efforcent de maintenir de bons rapports avec leur organisme de réglementation et désirent généralement éviter la mauvaise publicité qu'entraîne une comparution;

v) d'exiger qu'une institution membre cesse de faire un certain type d'opération commerciale, et, si ce type d'opération est exercé par une filiale, le pouvoir de limiter les transferts de fonds à cette filiale;

vi) de modifier le ratio de levier d'une institution membre;

vii) d'exiger un changement au sein de la direction d'une institution membre;

viii) de prendre possession des avoirs d'une institution membre dont les pratiques commerciales sont malsaines et de nommer des gestionnaires et de la mettre en quelque sorte sous tutelle; et

ix) de révoquer le permis d'exploitation ou l'enregistrement de l'institution et d'exiger sa liquidation.

Un problème très grave que pose l'exercice de chacun de ces pouvoirs est celui du moment auquel il convient d'intervenir. L'organisme de réglementation ne peut quand même pas être placé dans une situation où il doit observer passivement des agissements qui, selon lui, porteront irrémédiablement préjudice à une institution sans pouvoir intervenir rapidement en vue de corriger la situation. Par contre, les Canadiens craignent que certains pouvoirs ne soient exercés de façon arbitraire. À cet égard, le Comité pense qu'il se pose un problème d'équilibre, et que lorsqu'une société est autorisée à accepter des dépôts, les intérêts des déposants doivent avoir préséance sur ceux des actionnaires. Ainsi l'organisme de réglementation devrait, dans certains cas, pouvoir exercer ses pouvoirs sur-le-champ, lorsqu'il juge que les intérêts des déposants sont sérieusement menacés et procéder par la suite à un examen plus approfondi.

Comme il a été mentionné précédemment, les principaux détenteurs des pouvoirs énumérés devraient être les organismes dont relèvent directement certaines institutions financières. Toutefois, s'il faut donner à la SADC les pouvoirs suffisants pour intervenir lorsqu'elle estime que le membre ou l'organisme de réglementation concerné ne prend pas les mesures qui s'imposent, celle-ci doit pouvoir les exercer directement. Pour que cela soit possible, il faudrait apporter

d'importantes révisions à la loi actuelle ainsi qu'aux ententes conclues entre la SADC et les membres. En outre, il faudrait surmonter les obstacles d'ordre constitutionnel découlant du partage des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Le Comité n'a eu ni le temps ni les ressources pour analyser en détail les dispositions et les moyens permettant de réaliser cet objectif. Il a toutefois accompli suffisamment de travail pour avoir la certitude que non seulement cette tâche doit être accomplie mais aussi qu'elle peut l'être.

Le moyen le plus approprié et le plus pratique d'y arriver serait d'apporter, de manière coordonnée, des modifications aux ententes conclues entre la SADC et ses membres, à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts*, à la *Loi sur les liquidations* et la *Loi sur la faillite*. Les modifications aux ententes en vigueur à l'heure actuelle seraient complétées par des modifications appropriées à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts* de façon à ce que la SADC dispose clairement de la discrétion nécessaire pour exercer les nouveaux pouvoirs reçus. Les modifications à la loi sur la SADC et aux deux lois sur l'insolvabilité se feraient dans un même esprit de sorte que la législation qui en résulterait pourrait aborder ces cas d'insolvabilité avec plus de souplesse et d'efficacité et reconnaîtrait la responsabilité confiée à la SADC et les risques financiers que court cette dernière.

Le Comité estime que cette modification coordonnée des dispositions contractuelles et légales aurait des répercussions positives de longue portée. Il y aurait une meilleure coordination entre la SADC et les principaux organismes de réglementation, qui seraient dès lors mieux conscients des pouvoirs de réserve de la SADC. Parallèlement, les institutions membres se soucieraient davantage de la SADC que par le passé. Les pouvoirs de la SADC correspondraient mieux à ses responsabilités, et, si des cas d'insolvabilité devaient se présenter, la SADC pourrait agir rapidement et prendre des mesures plus efficaces; en outre la SADC participerait au règlement de ces problèmes de façon plus conforme à ses intérêts.

Recommandation: Surveillance et examen

La surveillance est tout naturellement reliée à la réglementation. Elle consiste à veiller à ce que les institutions soumises à la réglementation se conforment aux règles et évitent des pratiques commerciales susceptibles d'engendrer des problèmes. Le Comité se préoccupe du fait que la SADC ne dispose pas des pouvoirs, des renseignements ni des ressources nécessaires pour surveiller et superviser les institutions membres et qu'elle doive faire appel aux organismes de réglementation concernés. Le Comité estime qu'il faudrait s'efforcer par tous les moyens d'améliorer cette situation qui est manifestement insatisfaisante et qui doit causer au sein de la SADC beaucoup de mécontentement. En conséquence, le Comité formule les recommandations suivantes:

1. La SADC devrait assumer un rôle de chef de file et travailler activement de concert avec l'Institut canadien des comptables agréés, les institutions d'évaluation, les institutions membres et les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, en vue d'uniformiser les normes à suivre par ses membres en matière de comptabilité et d'évaluation des biens immobiliers.

Lorsqu'il s'avère difficile ou impossible de parvenir à un accord, la SADC devrait être habilitée à subordonner l'octroi de l'assurance au respect des normes établies par elle;

2. La SADC devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement de normes d'examen uniformes, touchant notamment les programmes d'examen, la fréquence des examens et les compétences minimales exigées des examinateurs.

3. La SADC devrait établir, à l'intention des institutions membres, des normes d'évaluation de la performance qui permettraient de détecter très tôt les signes avant-coureurs de difficultés. Ces normes devraient être élaborées à la lumière des observations déjà faites dans le présent rapport au sujet des leçons à tirer de l'expérience. Le Comité recommande à la direction de la SADC d'adopter le système de relevés bancaires uniformes utilisé par la FDIC.

4. La SADC devrait élaborer un système de notation de la performance des institutions et établir les limites des divers niveaux de difficultés financières, ce qui lui permettrait d'uniformiser les mesures correctives (ou les procédures de liquidation) qu'elle doit prendre. À cet égard, le Comité constate que la FDIC a élaboré un système d'évaluation appelé CAMEL selon lequel une cote allant de 1 (bon) à 5 (mauvais) est attribuée aux institutions membres pour cinq domaines distincts: suffisance des capitaux, qualité des avoirs, compétence de la direction, qualité et liquidité des profits, ainsi qu'une note générale traduisant l'évaluation globale des examinateurs.

5. La SADC devrait mettre sur pied la base de données avec laquelle elle déterminerait elle-même les institutions membres susceptibles de lui causer des problèmes. Les organismes de réglementation pourraient avoir accès à ces données à titre confidentiel puisqu'il n'est pas utile d'établir deux bases de données identiques.

6. Les institutions membres devraient être tenues de fournir directement à la SADC les renseignements nécessaires à la mise à jour de la base de données. La nature des renseignements à communiquer serait prescrite par la SADC et ces renseignements seraient communiqués tous les trimestres par les institutions membres dont la situation financière est saine et plus souvent, selon les instructions de la SADC, par les institutions membres que la SADC surveille de près.

7. La SADC devrait recruter, comme il est expliqué au chapitre 6, un petit groupe de professionnels très compétents pour surveiller la performance des institutions membres à l'aide du système d'évaluation mentionné ci-dessus; ces spécialistes se chargeraient aussi de mener, au nom de la SADC, des vérifications auprès des institutions membres qui semblent éprouver des difficultés. Bref, lorsque des problèmes se présentent, la SADC ne devrait pas se fier à des agents sur lesquels elle n'a aucune influence. Pour profiter encore davantage des compétences du noyau de professionnels de calibre dont

on a parlé précédemment, il faudrait leur adjoindre un certain nombre d'experts-conseils et d'employés permanents ou temporaires qui pourraient s'occuper au besoin des cas spéciaux.

8. La SADC devrait recevoir en temps opportun des copies de toutes les lettres et de tous les rapports relatifs aux institutions membres en difficulté rédigés par les organismes de réglementation ou à leur intention.

Le Comité estime que certaines institutions membres ne prennent pas la SADC au sérieux et que, par conséquent, elles ne lui accordent pas la colloboration que le Comité estime nécessaire. C'est ainsi que de nombreux rapports financiers sont présentés en retard et qu'on met généralement trop de temps pour donner suite aux demandes de la SADC. Cette situation est vraiment inacceptable. La SADC devrait donc être habilitée à imposer de lourdes amendes aux institutions membres, à leurs gestionnaires, à leurs administrateurs et à leurs experts-conseils, pour assurer le respect de sa loi constitutive ainsi que des règlements et directives qui s'y rattachent.

L'imposition de primes de pénalisation, d'amendes et de frais spéciaux, si elle se fait comme il se doit, présenterait les avantages suivants:

1. Les coûts seraient les mêmes que pour une prime de risque, sauf que l'imposition de ce genre de pénalité présenterait l'avantage de ne pas donner lieu à des appels coûteux comme il arrive parfois dans le cas des primes fondées sur l'évaluation des risques.

2. Ces mesures contribueraient beaucoup à modifier les attitudes négatives dont il a été question plus haut.

3. L'imposition d'amendes pour compenser les frais supplémentaires qu'entraînerait la surveillance étroite d'une institution en difficulté est une pratique couramment utilisée par les entreprises et n'a pas besoin d'être justifiée davantage.

En ce qui concerne la réglementation et la surveillance en général, le Comité présente plusieurs observations. La surveillance étroite n'est pas incompatible avec la tendance à la déréglementation. En fait, il se pourrait bien que cette tendance accroisse la nécessité d'une meilleure surveillance. Toutefois, il faut faire remarquer que l'objectif de la réglementation et de la surveillance dans une économie basée sur la concurrence n'est pas d'éliminer les risques de faillite d'une institution financière, mais plutôt de permettre aux organismes de réglementation et à la compagnie qui assure les dépôts de déceler, dès le début, les problèmes qui commencent à se manifester et de s'y attaquer efficacement dans l'intérêt des déposants.

Pour que la SADC fasse un travail efficace, les changements que recommande le Comité doivent être faits rapidement. Si on devait établir une distinction entre la surveillance et les autres questions de fond, le Comité estime qu'on peut obtenir plus rapidement un consensus à propos de la surveillance qu'à propos des autres questions de fond; et il déplorerait que l'adoption de mesures législatives traitant

de la question de la surveillance soit retardée jusqu'à ce que se prennent des décisions sur les mesures législatives concernant les autres questions de fond. Bref, le Comité juge qu'il est très urgent de réduire le risque de voir de graves problèmes à l'avenir et d'accroître l'aptitude de la SADC et des organismes de réglementation à régler les éventuels problèmes.

Recommandation: Liquidités

La SADC assume actuellement ses responsabilités en matière de financement en garantissant (comme le stipule la loi) les prêts consentis par des membres solvables à d'autres membres dont les opérations diminuent progressivement ou qui sont en voie de liquidation. Ce mode d'acquisition de fonds semble coûteux. Si les prêts garantis étaient remplacés par des avances du Fonds du revenu consolidé, leur coût serait probablement moins élevé. Le Comité recommande que la Société ait davantage recours à de telles avances. En prévision de situations où la ligne de crédit de $1.5 milliard ouverte au nom de la SADC ne suffirait pas, le Comité recommande en outre qu'on envisage la possibilité d'augmenter la limite des emprunts que la SADC peut obtenir du Fonds du revenu consolidé.

Recommandation: Insolvabilité et liquidation

Lorsqu'un membre en difficulté ne peut être renfloué par l'entremise des pouvoirs mentionnés précédemment, la liquidation devient inévitable. Le Comité ne préconise pas la prise de mesures radicales au premier signe de difficulté, mais il estime qu'il est tout au moins rarement conseillé d'attendre, à moins que des dispositions n'aient déjà été prises pour que la situation ne se détériore pas davantage pendant la période d'attente.

L'insolvabilité est ce qui détermine en fin de compte l'importance des demandes de remboursement faites à la SADC. En vertu de la loi actuelle, il n'est pas suffisamment clair que l'insolvabilité peut être établie par une analyse du bilan (excédent des engagements sur les avoirs exprimés à la valeur marchande) et par une analyse de la trésorerie (incapacité de satisfaire aux engagements au moment où ils sont échus). Même lorsqu'il y a manifestement insolvabilité, on peut perdre beaucoup de temps à le prouver à la satisfaction d'un tribunal (à titre d'exemple, l'affaire de la compagnie d'assurance Cardinal a traîné pendant environ huit mois devant les tribunaux). De plus, comme la loi ne reconnaît pas expressément que la SADC a, presque toujours, un intérêt financier particulier, la situation d'insolvabilité doit être prouvée conformément à la procédure judiciaire habituelle, sans que l'on accorde à l'engagement financier l'importance qu'il mérite.

Le long délai qui s'écoule avant que des mesures puissent être prises ne se justifie pas. En effet, il peut causer des dommages et des pertes considérables. Au point de vue des politiques, certaines dispositions sont insoutenables, par exemple celle de la *Loi sur la faillite* qui stipule que la nomination du liquidateur d'une banque doit être précédée par des réunions des actionnaires et des créanciers. Ce qu'il

faut, c'est une disposition stipulant que l'insolvabilité soit déterminée, sur recommandation de la SADC, par une ordonnance du Cabinet et que cette décision ne puisse faire l'objet d'un appel. Une autre solution serait d'établir que, si la SADC trouve que la situation d'une institution membre met en danger les intérêts des déposants, celle-ci a un motif incontestable de demander immédiatement à un tribunal d'ordonner la liquidation de l'institution.

L'adoption d'un moyen précis pour établir rapidement l'insolvabilité d'une institution faciliterait également l'utilisation possible de l'un des rares pouvoirs dont dispose la SADC, à savoir celui de résilier sur-le-champ la police d'assurance d'une institution membre (sauf en ce qui concerne les dépôts déjà assurés) lorsque l'institution est à son avis insolvable. Ce pouvoir est amoindri par le fait que la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts* ne définit pas l'insolvabilité, surtout parce que certaines dispositions de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur la faillite* portent à croire que l'insolvabilité doit être déterminée exclusivement d'après la situation de trésorerie. C'est pourquoi le pouvoir de résilier le contrat d'assurance par suite d'un constat d'insolvabilité n'a guère aidé jusqu'ici la SADC.

Par ailleurs, le Comité estime que la SADC devrait avoir le pouvoir d'entamer les procédures de liquidation. Il recommande par conséquent que la loi, le contrat d'assurance ou les deux donnent à la SADC l'autorité lui permettant d'agir, si tel est son choix, comme administrateur judiciaire ou liquidateur d'une institution membre insolvable.

Un pouvoir qui a été très utile à la FDIC au moment des liquidations est celui d'organiser la «fusion» de la banque insolvable avec une institution solvable. Étant donné que l'exercice d'un contrôle sur le capital de l'institution insolvable ne relève pas de la compétence de la FDIC, la fusion en question est en réalité un achat des avoirs de l'institution insolvable et la prise en charge de son passif. Pour faciliter la transaction, il arrive souvent que la FDIC achète au comptant les avoirs «moins solides» à leur valeur comptable pour les liquider ensuite. La perte qu'elle subit ainsi sera réduite du prix (souvent considérable) qu'elle pourra obtenir de l'acquéreur pour la prise en charge des affaires de l'institution insolvable.

Au Canada, il est impossible de procéder de cette façon à l'heure actuelle parce que, même si les actionnaires voulaient collaborer, les formalités entourant la vente des intérêts d'une institution membre empêcheraient de tenir la vente en même temps que l'émission d'une ordonnance de liquidation; autrement dit, il serait impossible que le transfert de propriété s'accomplisse entre le vendredi soir et le lundi matin pour éviter une interruption des services aux déposants. Dans le cas de la Fiducie Crown, la tranche des dépôts qui excédait le plafond assurable a été bloquée en raison des retards occasionnés par les circonstances, ce qui a créé énormément de problèmes avec les comptes en fiducie des avocats, qui étaient affectés à des transactions pour le compte de clients.

Le Comité recommande par conséquent que la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts* soit modifiée afin que la SADC bénéficie, à titre de liquidateur, de pouvoirs aussi vastes que possible, notamment le pouvoir de vendre une institution membre en même temps qu'elle émet une ordonnance de liquidation à l'endroit de cette institution.

Généralités

Interdiction légale de recourir à un mandataire pour liquider une institution membre en difficulté ou réduire progressivement les opérations de cette dernière

À la suite des discussions qu'il a eues avec le Conseil d'administration, divers administrateurs et cadres de la SADC au sujet des motifs qui ont justifié la décision de cette dernière de recourir aux procédures de nominations mandataires et de réduction progressive des activités des membres, le Comité est convaincu que la SADC a procédé d'une façon raisonnable compte tenu des renseignements dont elle disposait. Toutefois, il est évident que les décisions qu'elle a prises ont créé beaucoup de ressentiment chez certaines institutions membres. Des tensions de ce genre seraient évitées si la loi empêchait la SADC d'adopter ce genre de mesure. En outre, les déposants sauraient très clairement quel degré de protection leur accorde la SADC, ce qui, en soi, devrait favoriser une certaine discipline financière.

Le principal problème de cette approche est que si l'une des grandes institutions membres faisait faillite, la SADC ne serait probablement pas financièrement en mesure de rembourser les déposants de cette institution, même en utilisant sa ligne de crédit auprès du Fonds du revenu consolidé, bien que cette ligne puisse toujours être relevée pour aider à régler les problèmes du moment. En outre, cette approche priverait peut-être la SADC du pouvoir de prendre une décision qui serait dans son intérêt et dans celui de ses institutions membres.

Le Comité ne recommande pas que la SADC soit privée du pouvoir d'adopter des procédures de nomination de mandataires pour procéder à la réduction progressive des opérations d'une institution en difficulté.

Souplesse de la prise de décision pour le Conseil d'administration de la SADC

Tout en considérant que l'objectif principal de la SADC, soit la protection des petits déposants et l'administration du Fonds d'assurance-dépôts et du programme qui s'y rattache, a une portée assez limitée, le Comité estime que le Conseil d'administration de la SADC doit disposer d'une très grande souplesse pour pouvoir le réaliser de la façon la plus efficiente possible. La contribution au renflouement d'une institution en difficulté dans le but d'éviter des pertes plus lourdes par la suite ne constitue qu'un exemple des mesures que la SADC devrait être autorisée à prendre si son Conseil estime que cela l'aidera à réaliser cet objectif. Le Comité juge que les décisions du Conseil de la SADC ne devraient pas être susceptibles d'être revues par une autorité externe. Si les administrateurs de la SADC décident après mûre réflexion qu'une mesure donnée s'impose, cette décision devrait être finale et la Société devrait avoir le soutien légal nécessaire pour l'appliquer. Si ce point n'est pas clairement formulé, on observera un degré

d'incertitude inacceptable qui placera les administrateurs de la SADC dans une situation difficile. Au moment de voter les lois en fonction des recommandations faites par le Comité, il faudrait préciser clairement que le Conseil de la SADC dispose des pouvoirs discrétionnaires voulus pour lui permettre d'atteindre les objectifs de la Société.

Chapitre IV

Discipline financière

Introduction

L'assurance automatique des dépôts et l'impression largement répandue dans la population que les déposants, en général, ne subiront pas de perte quel que soit le montant de leurs dépôts ont posé un certain nombre de problèmes au Comité. De l'avis de ce dernier, la protection effective intégrale a donné lieu à un certain nombre de pratiques indésirables:

- les déposants, qu'ils agissent pour eux-mêmes ou par l'entremise de courtiers, sont encouragés à placer des dépôts dans les institutions qui offrent les taux d'intérêt les plus élevés, quelle que soit la santé financière de l'institution;
- les dirigeants des institutions financières sont incités à prendre des risques excessifs afin de compenser les coûts élevés des dépôts;
- la croissance des institutions de dépôt mal gérées est subventionnée aux dépens des institutions saines;
- des personnes peu scrupuleuses sont encouragées à abuser de leurs attributions, ce qui contribue à déstabiliser le système financier plutôt qu'à le stabiliser.

En bref, l'apparente protection intégrale a fait disparaître un certain nombre de mécanismes stabilisateurs du système financier, ce qui a donné lieu à une baisse de l'efficacité et à une hausse des risques pour la SADC. Le Comité pense qu'il faut s'attaquer à ce problème. Les mécanismes stabilisateurs représentent la première ligne de défense et devraient être rétablis. Recourir à une législation de nature restrictive ou à une réglementation excessive pour les remplacer pourrait engendrer des rigidités sur le marché et provoquer un excès de prudence face aux risques qu'il convient de prendre pour soutenir une économie en expansion.

Les recommandations que formule le Comité, et qui sont exposées de façon plus détaillée plus loin, s'articulent autour de la conviction que les propriétaires, les dirigeants et les déposants doivent se soumettre à une plus grande mesure de discipline financière.

Le capital

Le pivot de l'argumentation du Comité est la conviction que le maintien par les institutions membres de capitaux propres importants constitue la meilleure

garantie contre les pertes que pourraient subir les déposants, et par conséquent la SADC. Même si le capital ne peut remplacer de bons revenus et une bonne gestion, il constitue un élément essentiel du maintien de la stabilité du système financier et de la confiance du public. Le maintien de capitaux de base suffisants représente également un aspect important de la discipline financière, puisque les droits des investisseurs passent, en cas de faillite, après ceux des déposants. L'éventualité d'une perte totale des dépôts confiés à une institution financière est la forme ultime de la discipline financière.

La suffisance du capital est une question extrêmement complexe et il est peu probable qu'il existe des règles infaillibles à ce sujet. Le Comité croit néanmoins que les recommandations ci-dessous fournissent un cadre utile pour traiter la question:

1. Il faudrait relever de façon marquée les exigences relatives à la mise de fonds initiale auxquelles doivent se plier les nouvelles institutions de dépôt, et la SADC devrait fixer les niveaux adéquats, de concert avec les organismes de réglementation.

2. Il conviendrait d'adopter une définition commune des éléments qui entrent dans la composition du capital et du mode de calcul du ratio de levier pour toutes les institutions membres. Le Comité croit savoir qu'il existe actuellement de grandes différences entre les banques et les sociétés de fiducie.

3. La SADC et les organismes de réglementation devraient élaborer ensemble des normes relatives au ratio de levier. Un bon système d'évaluation de ce ratio devrait se fonder surtout sur le profil des risques que présentent les éléments d'actif de l'institution, lesquels sont évalués à leur valeur marchande.

4. Il faudrait déterminer, pour chaque institution membre, un ratio de levier maximal qui serait fonction du profil des risques présentés par chacune d'elles. Ce coefficient s'appuierait sur les normes établies ci-haut plutôt que sur le type ou la taille de l'institution.

5. En règle générale, le Comité ne pense pas que les institutions membres soient dotées d'un capital insuffisant. Il note toutefois avec intérêt que depuis quelque temps le coefficient de levier financier a tendance à baisser, et il aimerait d'ailleurs encourager cette tendance. Le Comité reconnaît l'importance qu'il y a à permettre aux institutions membres de réunir suffisamment de capitaux par émission d'actions ordinaires afin de leur garantir un rendement raisonnable et compétitif. Ceci dit et pour favoriser la tendance à la réduction des coefficients de levier, le Comité recommande que les membres puissent choisir plus librement la composition de leur capital (financement par actions ordinaires y compris les bénéfices non répartis, provisions pour pertes non spécifiques, actions privilégiées, actions subordonnées, etc.) sous réserve de certaines précautions.

6. Les institutions membres ne devraient être autorisées à se financer par actions que pour leurs besoins de trésorerie à moins que l'organisme de réglementation ne décide autrement.

On propose souvent de réduire le levier financier d'une institution membre qui se trouve en difficulté. Cette suggestion a peu de chance d'être mise en pratique étant donné que, pour ce faire, il faut que l'institution en question laisse les dépôts qu'elle gère arriver à échéance. Si les échéances des éléments de son actif ne correspondent pas à celles des éléments du passif, ce qui est fort probable, l'institution sera peut-être forcée de liquider ses avoirs à un prix inférieur à la valeur comptable, ce qui compliquera encore plus sa situation.

Primes ajustées en fonction du risque

En vertu du système de dépôt actuel, toutes les institutions membres doivent payer une prime d'assurance suivant le taux établi dans la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. La prime ne varie pas en fonction du risque que présentent ces institutions. Les dirigeants des institutions membres ne sont donc pas encouragés à réduire leurs risques afin de faire baisser leurs primes. Le système actuel force en fait les institutions gérées avec prudence à subventionner les institutions à risques élevés car ces dernières paient des primes d'assurance d'un montant modique et peu réaliste, ce qui va à l'encontre du principe de la discipline financière.

Dans son rapport de 1985, le *Working Group for the Cabinet Council on Economic Affairs* (CCEA), un groupe de travail américain, concluait:

> «Le Groupe de travail a découvert que le système de primes à taux unique actuellement en vigueur dans le domaine de l'assurance-dépôts est injuste parce que les institutions saines subventionnent les institutions en difficulté. Il y a donc peu d'encouragement économique à contrôler les risques courus. Un système de primes fixées en fonction du risque, même s'il n'est pas nécessairement parfait, contribuerait nettement mieux que le système actuel à taux fixe à stimuler le jeu des mécanismes du marché et à réduire l'inéquité et les risques eux-mêmes.»

Même s'il est évident qu'un système de primes fixées en fonction du risque représente un instrument particulièrement efficace pour instaurer la discipline financière, sa mise en place pose un certain nombre de problèmes pratiques. D'abord, on ne s'entend pas sur la façon de mesurer objectivement le risque. Nous manquons de données statistiques pour établir une base actuarielle de calcul. Il est de plus impossible de prévoir le risque et de le mesurer avant qu'il ne se présente. D'autre part, étant donné que la prime doit être suffisamment élevée pour empêcher une institution membre moins solide de prendre des risques excessifs, l'application d'une telle prime peut avoir l'effet contraire, puisqu'elle peut inciter l'institution en question à prendre des risques excessifs pour couvrir le coût élevé de la prime. Finalement, la mise en vigueur d'un système de primes de risque pourrait donner lieu à beaucoup de pourvois, car les institutions contesteraient souvent l'évaluation de leur situation.

Le FDIC a proposé une méthode de fixation des primes qui repose sur un système de remises ou rabais calculés en fonction de trois grands niveaux de risque. Toutefois, aucun programme spécifique n'a été mis au point en raison des problèmes déjà soulevés.

Le Comité estime que la SADC ne peut pas actuellement mettre sur pied un système de primes de risque, mais qu'elle devrait continuer d'étudier cette éventualité. Ainsi que mentionné précédemment, le Comité recommande le recours à l'usage de primes de pénalisation, d'amendes ou autres charges, dans le but de compenser les frais supplémentaires qu'entraîne la surveillance des opérations des institutions en difficulté.

Partage des risques

À l'heure actuelle, les dépôts sont entièrement assurés jusqu'à concurrence de $60,000. Au-delà de cette somme, ils ne sont plus assurés.

Le principal argument en faveur du partage des risques est que, si les déposants ne courent aucun risque, ils n'ont pas à se soucier de la situation financière de l'institution membre ou ils déposent leurs économies tant qu'ils respectent la limite prescrite. La nécessité de mettre à la portée des déposants, avant qu'ils soient tenus d'assumer une portion du risque, des renseignements suffisants sur lesquels ils pourraient s'appuyer pour juger de la santé financière de l'institution financière membre va de pair avec toute recommandation de partage des risques.

Les autres arguments en faveur du partage des risques s'établissent comme suit:

- si les déposants ne courent aucun risque ils seront de toute évidence attirés par les institutions qui offrent les meilleurs taux;
- le partage des risques réduira les abus des agents peu scrupuleux;
- comme il n'y a aucun partage des risques, les institutions membres les moins solides sont encouragées à prendre des risques excessifs.

Les arguments qui plaident contre le partage des risques sont les suivants :

- si un organisme de réglementation approprié, investi de tous les pouvoirs d'inspection et d'accès à l'information nécessaire, est disposé à permettre à une institution membre donnée de continuer ses affaires, pourquoi un petit déposant ne s'en remettrait-il pas au jugement de cet organisme?
- certains prétendent que le partage des risques pourrait accentuer l'instabilité du système à partir du moment où le problème de la solvabilité d'une institution membre commence à préoccuper les déposants;
- tant qu'une protection totale minimale restera en vigueur, les déposants pourront, en répartissant simplement leurs dépôts entre diverses institutions membres, obtenir une protection pleine et entière.

Comme solution de rechange au partage des risques avec le déposant, le Comité a envisagé la possibilité que le secteur privé fournisse une assurance supplémentaire

au-delà d'un certain niveau. De nombreux problèmes ont été relevés, le plus important étant que les compagnies d'assurance du secteur privé ne sont pas à même de fournir une protection supplémentaire d'un montant suffisant. Toutefois, un important courtier a suggéré une solution qui mériterait un examen plus approfondi: il s'agirait d'inviter le secteur privé à assurer les déposants contre la possibilité que les institutions membres aient à payer une ou des cotisations supplémentaires en cas de déficit du Fonds d'assurance-dépôts.

Le Comité a conclu que la discipline financière que les déposants doivent observer est un élément essentiel de la santé du système financier et que tous les déposants doivent faire preuve de jugement lorsqu'ils décident où placer leurs dépôts. **Le Comité croit fermement que si le partage des risques ne commence pas dès le premier dollar déposé, il ne peut exister de discipline financière efficace.**

La majorité des membres du Comité recommandent donc un régime de partage des risques avec le déposant. En vertu de ce régime, les dépôts d'un particulier jusqu'à concurrence de $100,000 seront assurés à 90 pour cent. Les 10 pour cent restants, que le déposant risque de perdre, sont considérés en gros comme le taux de rendement annuel du dépôt.

Les avantages du partage des risques sont les suivants:

- retour de la discipline financière si tous les déposants courent un certain risque;
- élimination dans une large mesure des problèmes de discipline financière liés entre autres aux dépôts effectués par des courtiers, aux dépôts multiples, au contrôle des taux d'intérêt et des commissions; le marché peut donc fonctionner librement sans le recours à une foule de nouveaux règlements;
- relèvement de $60,000 à $100,000 du plafond de l'assurance-dépôts pour le petit déposant. Bien que ce dernier coure un léger risque en ce qui a trait au montant total de son dépôt, la stabilité du système financier ne devrait pas être ébranlée. Entre-temps, l'instauration d'une discipline plus grande devrait grandement améliorer l'efficacité du marché et entraîner une diminution des risques pour la SADC.

Les auteurs de cette recommandation reconnaissent qu'elle se démarque nettement de la pratique courante, surtout à la lumière de l'instabilité de la situation actuelle. Ils estiment donc que l'application de cette recommandation devrait être échelonnée sur un certain nombre d'années, trois par exemple. Ils proposent une mise en application selon le calendrier suivant:

1ère année: Assurer à 100 pour cent les dépôts jusqu'à concurrence de $60,000 (statu quo)

2e année: Assurer à 100 pour cent les dépôts jusqu'à concurrence de $40,000 et à 90 pour cent le montant compris entre $40,000 et $75,000

3e année: Assurer à 100 pour cent les dépôts jusqu'à concurrence de $20,000 et à 90 pour cent le montant compris entre $20,000 et $90,000

4e année (et suivantes): Assurer à 90 pour cent les dépôts jusqu'à concurrence de $100, 000

Il est clairement entendu que le partage des risques ne s'appliquera pas aux dépôts à terme déjà placés au moment de la mise en œuvre de la recommandation.

Accès élargi à l'information

Pour qu'un régime de partage accru des risques avec le déposant fonctionne, il faut que les institutions membres donnent au public l'accès à une information financière variée et de qualité. Il est préférable de donner trop de renseignements que de ne pas en donner assez. Le Comité recommande que la SADC établisse des normes minimales uniformes de divulgation de l'information financière et encourage les institutions à faire plus que le minimum requis. Les normes devraient être mises à jour régulièrement afin de permettre aux gens de se renseigner sur des questions d'actualité plutôt que sur des événements passés.

Garantie intégrale implicite des dépôts bancaires

À en juger par la manière dont les institutions membres insolvables ont été traitées ces dernières années et dont le public interprète les diverses déclarations des fonctionnaires, beaucoup de gens croient, peut-être à tort, qu'il n'est pas question qu'un déposant perde une portion quelconque de son dépôt dans une banque à charte. Quelques exemples illustrent cette observation:

1. En octobre 1982, Monsieur Lalonde, alors ministre des Finances, a déclaré à New York: «Notre gouvernement appuie entièrement le système bancaire».

2. La manière dont les difficultés de la Banque Commerciale du Canada ont été résolues dernièrement sans que les déposants ne subissent de perte.

Un des résultats de cette impression générale est que les déposants considèrent que leurs dépôts sont plus en sécurité dans les banques à charte, ce qui a été confirmé par un sondage mené pour le compte du Comité Dupré. Un autre résultat est que, durant l'été de 1984, l'*Alberta Law Society* a adopté un règlement imposant à ses membres de ne déposer de fonds que dans des comptes en fiducie tenus dans des banques à charte ou dans une succursale du Trésor de l'Alberta et leur interdisant d'effectuer des dépôts dans une société de fiducie.

Le Comité a insisté, tout au long de ce rapport, sur l'importance que présente la discipline financière si l'on veut accroître l'efficacité du marché et réduire le risque de demandes de remboursement auprès du Fonds d'assurance-dépôts. Les recommandations qu'il formule relativement au partage des risques s'appuient sur le principe de la discipline financière.

Si l'impression générale que le Comité a relevée se maintient, le partage des risques, en tant qu'élément de la discipline financière ne pourra avoir d'effet sur le volume des dépôts placés dans les banques à charte. Ceci dit, le Comité n'a pas été à même de formuler de recommandations susceptibles de résoudre le problème, mais il est convaincu que cette impression doit changer.

Dépôts effectués par l'entremise des courtiers

Le texte ci-après, qui est tiré de la fin du Chapitre III du rapport de 1983 du FDIC intitulé *Deposit Insurance in a Changing Environment*, expose le problème que soulèvent les dépôts effectués par des courtiers en ces termes:

> «L'arrivée sur le marché de courtiers qui fractionnent les dépôts afin d'accorder une protection maximale à leurs clients empêche d'établir une discipline dans le système bancaire par le biais du partage des risques entre les gros déposants. Le FDIC pense que les activités de ces courtiers devraient être contrôlées dans le cadre de projets de partage des risques, et il étudie un certain nombre de solutions au problème. Le FDIC est particulièrement préoccupé par la pratique de certains courtiers qui placent des dépôts entièrement assurés dans des banques choisies au hasard sans analyse de solvabilité ou, pis encore, qui placent des dépôts dans des banques qu'ils savent en difficulté (sans doute à des taux d'intérêt plus élevés) et touchent des commissions plus importantes.»

Le Comité croit que ce problème n'a pas atteint au Canada les proportions inquiétantes que l'on constate aux États-Unis.

Les organismes de réglementation ont fait savoir au Comité que les institutions financières qui ont connu des difficultés dernièrement faisaient grandement appel aux dépôts de courtiers. Ils ont cité l'exemple de *Seaway Trust*, où 90 pour cent des dépôts étaient placés par le biais de courtiers.

Il est intéressant de noter que, bien que le FDIC se préoccupe de ce problème depuis quelque temps déjà, il n'a pas encore trouvé de solution acceptable.

Au Canada, un nombre assez élevé de petites institutions financières membres de la SADC, pour la plupart des banques de l'Annexe B et de nombreuses petites sociétés de fiducie, par exemple, ont choisi comme principe directeur de ne pas constituer un vaste réseau de succursales mais plutôt de payer une commission à divers agents qui réunissent des dépôts pour les placer chez elles. Ces intermédiaires se recrutent entre autres parmi les agents immobiliers, les avocats, les notaires et les courtiers en valeurs mobilières. Le recours aux intermédiaires est tout à fait légal et ne pose de problèmes que lorsque l'agent, qui cherche à réaliser le meilleur placement possible pour son client ou mandant, place des fonds qui lui sont confiés dans l'institution la plus faible parce que c'est celle-là qui offre le taux d'intérêt le plus élevé. Le Comité n'a pas été à même d'établir si, dans de tels cas, l'institution en question payait une commission plus élevée que la normale en vue de stimuler le zèle du courtier.

Dans un premier temps, le Comité a envisagé de n'admettre aux fins d'assurance que les dépôts de courtiers qui seraient placés par des agents travaillant pour le compte d'une seule institution. En plus du cauchemar administratif auquel donnerait lieu la tenue à jour de dossiers distinguant les déposants assurés des déposants qui ne le sont pas, les questions suivantes se posent: a) la personne pour qui le dépôt a été effectué comprendrait-elle sa situation? et b) comment la SADC résoudrait-elle ce problème? Une fois de plus, une restriction de cette nature limiterait les activités régulières d'agents légitimes. Exiger, dans les circonstances actuelles, que tous les agents plaçant des dépôts pour le compte de clients soient agréés serait inacceptable aux yeux de certains organismes de réglementation.

Le Comité a aussi envisagé la possibilité de faire assumer certaines responsabilités par les courtiers. Rendre un courtier responsable de pertes subies par suite de la faillite d'une institution à qui il aurait confié les fonds d'un client ou d'un mandant a semblé extrêmement sévère car, en admettant que l'obligation puisse être mise en œuvre, elle ne pourrait l'être qu'à l'endroit d'agents de bonne réputation et solidement établis. Une solution moins sévère consisterait à exiger du courtier qu'il remette à la SADC toutes les commissions qu'il a touchées sur les dépôts placés dans les institutions dont la faillite ultérieure a entraîné des pertes pour la SADC.

Le Comité estime que les dépôts effectués par des courtiers influencent grandement la discipline financière et qu'ils devraient, par conséquent, être réglementés sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures excessives susceptibles de nuire aux petites institutions bien gérées et dont la survie dépend de cette source de dépôts. La recommandation d'une assurance de 90 pour cent de tous les dépôts d'un montant maximal de $100,000 engendrera la discipline qui forcera les courtiers à placer les dépôts de leurs clients dans des institutions financièrement solides, puisque ces derniers l'exigeront. De plus, le Comité recommande que la SADC soit habilitée à imposer à toutes les institutions membres qui ne suivent pas des pratiques financières saines et qui font excessivement appel aux dépôts de courtiers:

i) un gel des dépôts de courtiers, ou
ii) un plafond à la proportion des dépôts de courtiers par rapport à tous les autres dépôts, ou
iii) un faible taux annuel de croissance des dépôts de courtiers.

Comptes multiples

Le dépôt d'un particulier dans un compte personnel et celui qu'il détient dans un compte conjoint sont assurés séparément. De même, le dépôt qu'un fiduciaire place au nom d'un bénéficiaire est également assuré à part.

Les dépôts dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite et dans un régime enregistré d'épargne-logement sont également assurés séparément.

Le déposant peut aussi augmenter considérablement le montant des dépôts assurés en effectuant ses dépôts dans plusieurs sociétés ou dans deux sociétés, à savoir une

société de fiducie et une société de prêt, une banque et une société de prêt, l'une étant en général la filiale de l'autre.

Il a donc été possible d'augmenter la protection bien au-delà de l'assurance minimale totale grâce à l'un ou plusieurs de ces mécanismes.

Le Comité estime que la solution consistant à limiter la protection par l'imposition d'un pourcentage maximal d'assurance pour l'ensemble des dépôts d'un particulier dans toutes les institutions assurées serait très complexe et qu'il serait très onéreux d'en assurer la surveillance.

Le régime en vertu duquel le déposant assumera 10 pour cent des risques tendra à réduire la pratique des comptes multiples, car les petits déposants courront toujours le risque de perdre 10 pour cent de chacun de leurs dépôts auprès de chaque institution.

Plafonnement des taux d'intérêt et des commissions

La capacité des institutions plus fragiles ou des gestionnaires peu scrupuleux de mobiliser de gros dépôts en très peu de temps en offrant simplement des taux d'intérêt supérieurs à ceux du marché représente aux yeux du Comité un problème grave.

Les petites et les nouvelles entreprises essaient souvent de se constituer une clientèle en offrant aux déposants des taux d'intérêt très avantageux. Elles doivent ensuite chercher à placer les fonds obtenus dans des instruments dont le rendement leur permettra de couvrir les taux d'intérêt consentis et il s'agit souvent de placements à risques élevés.

D'après le rapport Morrison, certaines sociétés de fiducie ont attiré d'énormes montants de dépôts en offrant des taux qui étaient jusqu'à 250 centièmes plus élevés que ceux qu'offraient les autres institutions.

Les dépôts de presque toutes les institutions qui ont présenté d'importantes demandes de remboursement à la SADC avaient augmenté de façon spectaculaire aux moments critiques sous l'impulsion de taux d'intérêt bien supérieurs à ceux qu'offraient les institutions concurrentes bien établies et bien gérées.

On peut s'opposer à toute forme de contrôle des taux d'intérêt consentis par les institutions financières en faisant remarquer que les taux d'intérêt payés par des institutions financières bien gérées peuvent varier de façon marquée pour un certain nombre de motifs de nature commerciale tout à fait légitimes:

1) Une institution peut prendre des dispositions pour accorder des prêts à un taux qui lui laisse une marge de profit satisfaisante, même si elle doit verser une prime pour attirer les dépôts nécessaires au financement du prêt.

2) Il se peut que pendant un laps de temps relativement court les échéances des éléments de l'actif et du passif d'une institution ne concordent pas, que

celle-ci ait par exemple des actifs à long terme et des dépôts à court terme. Si cette institution prévoyait une flambée des taux d'intérêt à court terme (comme en 1981-82), elle pourrait très bien décider de régler son problème d'appariement des échéances en payant une prime afin d'attirer des dépôts dont les échéances concorderaient avec celles des éléments de son actif.

3) Une petite institution moins connue qui n'aurait pas à supporter les frais élevés d'un réseau de succursales pourrait estimer qu'il convient ou même qu'il faut rémunérer les dépôts placés chez elle à un taux plus élevé que les taux du marché, ce qu'elle serait à même de faire puisqu'elle n'a pas à supporter le fardeau financier d'un réseau de succursales.

Le Comité reconnaît ainsi que les institutions financières peuvent légitimement verser une prime sur les dépôts comme dans les exemples ci-dessus. Il ne croit pas que l'imposition d'un plafond rigide des taux d'intérêt et des commissions soit une solution pratique, mais il estime plutôt que la SADC devrait avoir le pouvoir de fixer de façon discrétionnaire des plafonds aux taux d'intérêt et aux commissions lorsqu'elle traite avec des institutions en difficulté.

Délai de remboursement des dépôts

La *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* stipule que la SADC est tenue de rembourser les dépôts assurés «dès que possible après la naissance de l'obligation». Le Comité a appris que, au moins jusqu'aux modifications de 1983, personne ne savait exactement quand «naissait» l'obligation de la SADC. On pourrait considérer que cette obligation naît dès qu'une institution devient insolvable, mais on pourrait également considérer qu'elle naît après que la liquidation a été achevée et que les éléments d'actif ont été distribués, car ce n'est qu'à ce moment-là que la perte subie par le déposant est officiellement quantifiée. Même si la seconde interprétation peut entraîner une réduction des coûts pour la SADC et imposer une plus grande discipline au déposant (qui, sachant qu'il pourrait attendre longtemps avant d'être payé, ne s'en remettra plus aussi totalement à l'assurance), le Comité favorise néanmoins la politique suivie depuis longtemps par la SADC, à savoir le remboursement des dépôts le plus rapidement possible. Tout retard peut donner lieu à des difficultés financières inutiles et non justifiées.

Les modifications apportées en 1983 à la loi de la SADC ont traité de la question du remboursement des dépôts d'une façon qui, selon ce qui a été dit au Comité, n'a été d'aucune utilité pratique. Le nouvel alinéa 13.(4.1) prévoit que la SADC «peut» effectuer des paiements si certains événements se sont produits, comme par exemple l'émission d'une ordonnance de liquidation ou la cessation des paiements par décision du tribunal. Il se peut que la SADC veuille bien accélérer les paiements, mais la nécessité d'attendre une ordonnance de liquidation ou de cessation des paiements a parfois l'effet contraire. Le Comité recommande que l'article soit amendé de nouveau pour autoriser la SADC à accélérer ses paiements si elle est convaincue que l'institution est insolvable et que les paiements sont nécessaires.

Publication d'une liste des institutions en difficulté

Il se peut que la SADC, agissant directement ou par l'intermédiaire de ses agents — les différents organismes de réglementation — porte une attention toute particulière à certaines institutions membres qui se trouvent dans une situation précaire. En fait, certaines de ces institutions peuvent détenir un permis contenant des restrictions, et la SADC peut même les aviser de son intention de ne plus les assurer afin de les encourager à améliorer leurs pratiques ou à augmenter leur capital.

On a attiré l'attention du Comité sur le fait que si la SADC devait publier le nom des institutions membres qu'elle surveille de près, le public serait moins disposé à effectuer des dépôts dans ces institutions, ce qui aurait pour effet de leur imposer une certaine discipline. Ainsi, les épargnants dont les dépôts dépassent le plafond assurable verraient dans une telle mesure comme une invitation à retirer leurs fonds de l'institution en cause ou tout au moins de les réduire au niveau assurable. Entre-temps, aucun déposant ne dépasserait le plafond des dépôts assurables dans cette institution. Ainsi, le risque que courrait la SADC en cas de faillite d'une institution figurant sur sa liste de surveillance serait le paiement intégral des dépôts assurés. En deuxième lieu, les institutions dont les noms seraient publiés auraient de sérieux problèmes de financement, ce qui, à tout le moins, amènerait la SADC à fournir des avances à court terme. Très probablement, la publication du nom d'une institution membre, se trouvant dans une situation précaire et qu'elle figure donc sur la liste de surveillance de la SADC, empêcherait le sauvetage de cette institution et l'acculerait pratiquement à une liquidation.

Le Comité s'oppose donc à la proposition consistant à publier les noms des institutions membres dont la situation est précaire et qui figurent sur la liste de surveillance de la SADC.

Demande de remboursement des actifs des institutions membres liquidées

Un point important où le Comité a relevé une certaine confusion touche l'égalité des dépôts en cas de liquidation. Pour des raisons d'ordre juridique, la SADC n'a pas tenté d'obtenir de recours antérieur sur les avoirs afin d'obtenir des fonds en vue du paiement des dépôts assurés et donc de réduire matériellement les montants réclamés, après liquidation des avoirs, par les déposants non assurés. Les pertes de la SADC seraient réduites si, grâce à un droit prioritaire obtenu sur les avoirs des compagnies insolvables, les recettes de la liquidation servaient à compenser les engagements en souffrance de la SADC avant le paiement des dépôts non assurés. C'est apparemment la pratique suivie au Royaume-Uni. Si l'on estime que le rôle de la SADC est essentiellement celui d'un assureur, on peut alors faire valoir que la SADC devrait agir de cette façon dans les mêmes circonstances. Le Comité n'est pas d'accord avec cette idée. D'abord, il faudrait que la *Loi sur la faillite* soit modifiée pour que la SADC puisse jouer ce rôle. Si une telle modification était

adoptée, tous les dépôts dans les institutions membres n'auraient plus le même rang, ce qui est traditionnellement le cas. De plus, il est difficile de concevoir pourquoi le public, une fois informé de ce changement, déposerait des fonds supérieurs à la limite statutaire d'assurance dans une institution membre.

Chapitre V

Le financement de la SADC

Introduction

Le système d'assurance-dépôts a été conçu pour fonctionner dans l'ensemble de la même manière qu'une société d'assurance-risques divers. Les primes perçues des institutions membres assurées ainsi que les revenus des placements servent à financer les dépenses d'exploitation, les pertes (ou les demandes de remboursement) et à accroître les réserves (c'est-à-dire la valeur nette de la Société). Si le système d'assurance-dépôts est convenablement structuré, les primes et les revenus des placements doivent suffire pour couvrir les dépenses et les pertes et pour maintenir la valeur nette de la Société à un niveau jugé suffisant pour absorber les pertes imprévues.

Il y a trois grandes différences entre une entreprise d'assurance-risques divers et le régime d'assurance-dépôts:

1. Le bénéficiaire de l'assurance-dépôts, c'est-à-dire le petit déposant, ne paie pas lui-même les primes d'assurance. Ce sont plutôt les institutions membres qui versent les primes dans une caisse commune, comme s'il s'agissait d'une sorte d'auto-assurance. Dans un certain sens, le Fonds d'assurance-dépôts fonctionne à peu près comme une société de cautionnement des institutions membres.

2. Il est presque impossible d'évaluer avec précision les risques futurs, et partant de calculer de façon précise le montant des primes en fonction des risques courus et de maintenir les réserves à un niveau «idéal». L'étude des cas passés n'aide pas beaucoup et les risques sont concentrés à l'extrême. (À titre d'exemple, la plus grosse institution membre a assuré des dépôts d'une valeur de $28.7 milliards, soit près de 20 pour cent de l'ensemble des dépôts assurés par l'ensemble des institutions membres.)

3. À la différence d'un assureur du secteur privé, la SADC ne peut, pour le moment, ni rejeter les demandes d'assurance des sociétés constituées en vertu du droit fédéral, ni annuler les assurances de celles-ci.

Le régime de l'assurance-dépôts du Canada a été mis en place en 1967. Au début, les dépôts en dollars canadiens dont l'échéance initiale était de moins de cinq ans étaient assurés pour un montant maximal de $20,000 (chiffre qui a été porté à $60,000 en 1983) et les institutions membres devaient verser une prime annuelle

d'assurance égale à 1/30 de 1 pour cent des dépôts assurés. Toutes les institutions membres paient une prime calculée de la même manière quels que soient les risques courus. Toutefois, lorsque «de l'avis de la Société, le fonds d'assurance-dépôts à la fin d'une année financière de la Société est **suffisant compte tenu de toutes les circonstances**, la Société peut réduire le montant des primes à payer» [paragraphe 19(8)], à condition qu'une institution membre ait versé des primes d'un montant **total** égal au moins à 1/6 de 1 pour cent des dépôts assurés au 30 avril de l'année au cours de laquelle les primes sont payées. La loi ne définit pas explicitement l'expression «suffisant compte tenu de toutes les circonstances». Aux États-Unis, la FDIC doit maintenir son Fonds d'assurance-dépôts dans une fourchette de 1.25 pour cent à 1.40 pour cent des dépôts assurés. En dehors de l'Amérique du Nord, les pays maintiennent en général ces chiffres à des niveaux beaucoup plus bas que ceux des États-Unis, la moyenne étant de près de 0.2 pour cent des dépôts assurés.

Le tableau 1 résume les 18 premières années de l'existence de la SADC; les chiffres de 1984 sont des données préliminaires. Comme on peut le voir, la croissance a été constante. Le nombre d'institutions membres a presque triplé pendant que le montant des dépôts assurés était multiplié par 9.4 pour atteindre les $161.5 milliards en 1984. En 1983, le taux composé de croissance annuelle des dépôts s'est considérablement accru par suite du relèvement du plafond de $20,000, qui est alors passé à $60,000. Les dépôts assurés se sont alors accrus d'environ $25 milliards. Durant les 16 premières années, les pertes ont été minimes. Le Fonds d'assurance-dépôts était de $64.5 millions ou de 0.21 pour cent des dépôts assurés. La Société jugeait alors que ce chiffre était «suffisant». Pendant les dix années suivantes, les primes ont été réduites sous forme de remises et de crédits, qui ont totalisé $109.4 millions. Si l'on tient compte des revenus supplémentaires de placements que les sommes restituées auraient pu générer, on observe que les remises et crédits se sont traduits par une diminution totale des ressources du Fonds de près de $133 millions.

Comme on peut le voir, les pertes se sont accrues dans des proportions spectaculaires en 1983 et en 1984, et les provisions pour pertes ont totalisé $762 millions pendant ces deux années. Malgré une augmentation considérable des primes encaissées, (les remises et les crédits ayant été supprimés), le résultat des opérations du Fonds est passé d'un excédent de $253 millions à un déficit de **$377 millions** à la fin de 1984. La situation a été aggravée par le fait que la SADC a dû payer, malgré les lourdes pertes, $24 millions au titre de l'impôt sur le revenu pendant ces deux années.

Niveau-cible des réserves du Fonds d'assurance-dépôts

Le Comité estime que le Fonds d'assurance-dépôts devrait viser un objectif de 0.75 pour cent des dépôts assurés. Ce chiffre, qui est environ trois fois et demi plus élevé que celui qui a été jugé «suffisant» dans le passé, reflète l'aggravation des risques qu'entraînent la grande instabilité de la situation économique actuelle et la tendance à la déréglementation. Mais le Comité estime aussi que les pertes

Tableau 1

Statistiques financières — Société d'assurance-dépôts du Canada — année se terminant le 31 décembre

	Nombre d'institutions membres[1]	Total des dépôts ($ milliards) 30 avril	Dépôts assurés ($ milliards) 30 avril	Ratio des assurés aux dépôts	Revenu et dépenses ($ millions)								Fonds d'assurance dépôts ($ millions)[4]	Pourcentage de dépôts assurés	Pourcentage comparatif avec FDIC États-Unis
					Primes nettes encaissées[2]	Revenu net d'investissement	Revenu total	Provisions pour pertes	Frais généraux	Impôt sur le revenu[3]	Dépenses totales	Revenu net			
1967	69	$31.2	$17.1	54.81%	$5.7	$0.5	$6.2	$0.0	$0.1	$0.0	$0.1	$6.1	$16.1	0.09%	1.33%
1968	71	$35.6	$19.5	54.78%	$6.5	$1.0	$7.5	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$7.3	$23.4	0.12%	1.26%
1969	73	$42.6	$22.5	52.82%	$7.5	$1.7	$9.2	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$9.0	$32.4	0.14%	1.29%
1970	73	$47.0	$24.5	52.13%	$8.2	$2.2	$10.4	$1.5	$0.2	$0.0	$1.7	$8.7	$41.0	0.17%	1.25%
1971	75	$52.8	$27.2	51.52%	$9.1	$2.6	$11.7	$0.5	$0.2	$0.0	$0.7	$11.0	$52.0	0.19%	1.27%
1972	74	$62.1	$30.1	48.47%	$10.0	$2.7	$12.7	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$12.5	$64.5	0.21%	1.23%
1973	81	$73.0	$34.4	47.12%	$9.2	$3.5	$12.7	$0.0	$0.2	$0.0	$0.2	$12.5	$77.0	0.22%	1.21%
1974	80	$91.6	$42.9	46.83%	$13.4	$4.6	$18.0	($1.0)	$0.2	$0.0	($0.8)	$18.8	$95.7	0.22%	1.18%
1975	83	$106.3	$49.0	46.10%	$10.3	$6.1	$16.4	$0.0	$0.3	$2.9	$3.2	$13.2	$108.9	0.22%	1.18%
1976	94	$124.2	$56.0	45.09%	$11.8	$7.3	$19.1	($0.4)	$0.3	$3.6	$3.5	$15.6	$124.3	0.22%	1.16%
1977	102	$146.8	$66.2	45.10%	$15.0	$8.0	$23.0	$0.0	$0.4	$4.1	$4.5	$18.5	$132.8	0.20%	1.15%
1978	109	$175.9	$71.7	40.76%	$7.7	$10.6	$18.3	$0.0	$0.5	$4.7	$5.2	$13.1	$145.9	0.20%	1.16%
1979	115	$211.9	$82.5	38.93%	$11.4	$14.6	$26.0	($0.1)	$0.5	$6.5	$6.9	$19.1	$165.0	0.20%	1.21%
1980	123	$259.6	$96.1	37.02%	$21.9	$18.4	$40.3	($0.1)	$0.8	$8.6	$9.3	$31.0	$195.9	0.20%	1.16%
1981	145	$309.0 E	$109.0	35.28%	$19.8	$26.3	$46.1	$3.2	$0.7	$12.4	$16.3	$29.8	$225.7	0.21%	1.24%
1982	186	$374.0 E	$118.0	31.55%	$14.6	$25.9	$40.5	$0.0	$1.0	$12.0	$13.0	$27.5	$253.1	0.21%	1.21%
1983	188	$376.0 E	$154.0	40.96%	$51.1	$27.7	$78.8	$649.6	$2.8	$11.7	$664.1	($585.3)	($332.1)	−0.22%	1.22%
1984(5)	193	$397.2	$161.5	40.66%	$53.9	$28.5	$82.4	$112.1	$3.1	$12.3	$127.5	($45.1)	($377.2)	−0.23%	1.20%

[1] Les chiffres relatifs à ces institutions renferment un volume important de doubles emplois, car un certain nombre d'institutions sont comptées deux ou plusieurs fois, par exemple comme banques mères et filiales de prêt hypothécaire ou encore comme sociétés de fiducie ou de prêt hypothécaire. Les statistiques consolidées font état de 153 institutions membres pour 1984.

[2] Déduction faite des crédits et des remises, qui ont totalisé $109.4 millions pour la période 1978-1982 inclusivement.

[3] Même si la SADC était toujours assujettie à l'impôt sur le revenu, elle avait bénéficié, en vertu de la Loi sur l'administration financière, d'une exemption fiscale qui prenait fin en 1975.

[4] À l'origine — en 1967 — le gouvernement canadien avait investi dix millions de dollars en actions de la Société, qui ont été rachetées en juin 1977. Ce chiffre est compris dans les données antérieures à 1977.

[5] Basé sur des données préliminaires.

considérables accumulées récemment ne sont pas de nature à se répéter et qu'il n'est pas nécessaire d'alimenter les réserves de façon à protéger entièrement le Fonds contre des risques de pertes de cette ampleur.

Le niveau-cible que nous recommandons, c'est-à-dire 0.75 pour cent, est beaucoup moins élevé que le taux de 1.25 pour cent ou plus jugé souhaitable pour la FDIC aux États-Unis. Le Comité pense que les besoins en avance du Fonds d'assurance-dépôts canadien sont proportionnellement moindres que les besoins de la FDIC, et ce, pour les raisons suivantes:

1. La concentration – Les 10 plus importantes institutions membres (six banques et quatre sociétés de fiducie) comptent pour 86.15 pour cent de l'ensemble des dépôts assurés par les membres, alors que les 143 autres institutions membres ne représentent que 13.85 pour cent. Il serait impossible d'essayer de constituer un fonds suffisant pour absorber la totalité des pertes que pourrait entraîner la faillite d'une ou de plusieurs grandes institutions; en fait, une telle mesure les pénaliserait. Lorsque la réserve de 0.75 pour cent est exprimée en pourcentage de l'ensemble des dépôts assurés des 143 institutions membres (c'est-à-dire 0.75 pour cent de 13.85 pour cent), le niveau des réserves s'établit à un chiffre de 5.4 pour cent qui est suffisant dans les circonstances que le Comité envisage pour l'avenir.

2. Le niveau de concentration dont il est question en 1) ne majore pas les risques, parce que:

a) les institutions financières canadiennes s'appuient beaucoup sur les petits dépôts stables qui forment l'essentiel de leur passif-dépôts;

b) la gamme des produits est beaucoup plus large au Canada, et la diversification beaucoup plus grande du point de vue géographique.

3. Resserrement des contrôles – Au chapitre III du présent rapport, le Comité recommande que les normes financières de la SADC, ses pouvoirs en matière de surveillance et d'application de normes soient considérablement renforcés.

4. Accroissement des pouvoirs d'emprunter – La SADC peut emprunter jusqu'à $1.5 milliard du Fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral, sous réserve de l'accord du gouverneur en conseil; le plafond des emprunts était jusqu'en 1983 de $500 millions. Le chiffre actuel équivaut à 0.9 pour cent de l'ensemble des dépôts assurés par la SADC. Aux États-Unis, la FDIC peut emprunter au Trésor jusqu'à concurrence de $3 milliards, ce qui équivaut à environ 0.2 pour cent des dépôts qu'elle assure. La SADC peut donc contracter pour le moment plus de quatre fois plus d'emprunts que la FDIC.

5. Partage effectif des risques avec les déposants – Aux États-Unis, le public croit généralement que, à quelques rares exceptions près, l'assurance-dépôts offre une couverture réelle de 100 pour cent. Si le rapport de la majorité des membres du Comité en ce qui concerne le partage des risques est mis en œuvre, le Fonds d'assurance-dépôts sera moins en danger.

Le Comité définirait le Fonds d'assurance-dépôts comme un régime à «cotisation mixte». Cela veut dire qu'il s'agit d'un fonds qui est approvisionné d'avance et qui suffit pour absorber les pertes imprévues subies dans une conjoncture économique «normale». Le Comité ne changerait pas la structure actuelle.

Certains observateurs ont proposé la mise en place d'un régime d'assurance-dépôts à post-cotisation. Un tel régime fonctionnerait sans financement préalable, c'est-à-dire sans réserve, mais avec les cotisations réclamées aux institutions membres pour couvrir des pertes déjà enregistrées. Les partisans de la proposition soutiennent que le pouvoir supplémentaire de la SADC d'emprunter au Fonds du revenu consolidé (qui se monte maintenant à $1.5 milliard) suffirait à faire face aux problèmes immédiats de liquidités. Les emprunts obtenus auprès du gouvernement seraient remboursés au moyen des primes ou des cotisations versées par la suite par les institutions membres. Ce genre de régime de post-cotisation existe en France et aux Pays-Bas, et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni. Le Fonds national de prévoyance, qui est approvisionné et géré par les courtiers en valeurs mobilières canadiens, est en partie un régime à post-cotisation. D'après les journaux, les compagnies d'assurance canadiennes (branches vie et risques divers) seraient à étudier un projet de création d'un régime d'assurance à post-cotisation qu'elles administreraient elles-mêmes.

Le Comité préfère la formule de la création préalable d'un fonds d'assurance-dépôts, qui servirait à éponger en partie les pertes imprévues, et ce, pour les raisons suivantes:

1. Cela renforce la confiance du public dans le système financier et la capacité de celui-ci de supporter les revers de fortune.

2. Il est plus facile de constituer petit à petit une réserve pendant 20 à 50 ans que de faire payer une perte importante aux institutions membres dans un laps de temps beaucoup plus court. Les périodes consécutives à celles où le Fonds d'assurance-dépôts a dû éponger de lourdes pertes sont souvent difficiles pour les institutions financières en général. L'obligation d'approvisionner le Fonds d'assurance-dépôts pendant une période difficile serait de nature à aggraver la situation de ces institutions.

3. Les cotisations à un fonds à post-cotisation ne seraient payées que par les membres solvables alors qu'à la fois les «bons» et les «méchants» versent les primes à un régime à pré-cotisation. De plus, seul ce type de fonds permet d'ajuster les primes en fonction des risques.

4. Un Fonds d'assurance-dépôts à pré-cotisation devrait encourager une plus grande discipline de la part des organismes de réglementation et des institutions membres, puisqu'ils souhaiteraient éviter tout écart de conduite. Les contribuables n'auraient pas non plus à s'inquiéter de l'utilisation des deniers publics pour renflouer des institutions financières mal administrées.

5. La création préalable d'un Fonds d'assurance-dépôts réduit les risques de recours au Fonds du revenu consolidé.

Le Comité reconnaît qu'il est impossible de prévoir avec exactitude l'évolution de la situation économique durant les 10 à 20 prochaines années. Il croit donc que la SADC devrait recevoir le pouvoir de modifier la cible de 0.75 pour cent après une étude approfondie.

Le régime fiscal de la SADC

Le Comité recommande fortement que la SADC soit exemptée d'impôt au moins jusqu'à ce que le Fonds d'assurance-dépôts retrouve le niveau «suffisant» de 0.75 pour cent des dépôts assurés. Le fisc devrait permettre aux institutions membres de continuer à déduire les primes d'assurance de leurs revenus bruts.

Les recommandations qui précèdent sont fondées sur les motifs suivants:

1. L'exemption fiscale permettrait de ramener beaucoup plus vite le Fonds d'assurance-dépôts au niveau «cible» ou «suffisant», surtout si cette proposition est combinée à celle, formulée plus loin, de réapprovisionner le Fonds au moyen d'une émission de $1 milliard en actions prévilégiées.

2. Un régime d'assurance-dépôts viable contribue à la stabilité financière et alimente la confiance du public dans la stabilité du système financier. Il facilite aussi l'entrée dans le système des plus petits établissements qui commencent à concurrencer les grandes institutions de dépôt. À cause de ces avantages, la SADC devrait bénéficier des mêmes exemptions fiscales accordées aux États-Unis à la FDIC.

3. La situation actuelle de la SADC face au fisc canadien est contradictoire. En 1983 et en 1984, elle a versé $24 millions en impôt sur le revenu, malgré des pertes massives. Les revenus des placements, moins les versements d'intérêt et les frais généraux, sont imposables. Les primes ne comptent pas dans le revenu imposable. Les provisions pour pertes ne sont pas déductibles. La SADC compte comme revenus de placements les intérêts sur les prêts aux «institutions membres en difficulté» qui sont en train d'être liquidées. Le «paiement» de l'intérêt sur ce prêt accroît considérablement les «pertes» de ces institutions en difficulté et donc aussi les provisions pour pertes que la SADC ne peut déduire aux fins d'impôt.

Le Comité recommande fortement que la SADC soit exemptée d'impôt; il comprend que l'octroi de ce statut à la SADC exigera que des modifications considérables soient apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ce qui demandera des études plus poussées. Il serait nécessaire d'examiner des problèmes comme le statut fiscal des autres «quasi» régimes d'assurance-dépôts. À ce sujet, le Comité pense que la SADC mérite un traitement fiscal favorable à cause de l'importance du rôle qu'elle joue dans le maintien de la stabilité du système financier canadien.

S'il est impossible d'exonérer la SADC d'impôt, le Comité recommande alors qu'on lui donne le pouvoir de constituer un Fonds d'assurance-dépôts net d'impôts, qui équivaudrait à 0.75 pour cent des dépôts assurés et qu'on lui permette de déduire la totalité du déficit initial du Fonds. Les montants transférés au Fonds pour des motifs d'ordre fiscal, quelle que soit l'année, devraient être illimités.

Présentation de la comptabilité

Pour refléter le nouveau statut fiscal de la SADC et aider le public à mieux comprendre les opérations financières de celle-ci, le Comité recommande les modifications suivantes à la présentation des états financiers de la SADC:

1. Le montant constitué par la différence entre, d'une part, les primes d'assurance et, d'autre part, les crédits et les remises devrait être traité sur la déclaration de revenus comme un revenu ordinaire.

2. Le montant constitué par la différence entre les revenus de placements et le coût en intérêts des emprunts devrait être présenté comme un élément du revenu.

3. Lorsque la SADC a créé une provision pour pertes relativement à une institution membre, elle devrait cesser de tenir compte des intérêts produits par les prêts accordés à cette institution, puisque cette opération a simplement pour effet d'accroître la provision pour pertes.

4. La provision pour pertes créée par la SADC devrait tenir compte à la fois des pertes anticipées et des pertes «subies» dans les situations difficiles connues. Les méthodes utilisées à l'heure actuelle par la SADC pour constituer des provisions pour pertes ne semblent pas satisfaire pleinement cette exigence. Les institutions financières du secteur privé doivent constituer dans le présent des provisions en prévision de pertes futures. L'évaluation des pertes qui seront subies à l'avenir est sans doute une opération difficile et empreinte d'une bonne dose de subjectivité, mais cela ne saurait dispenser les membres de constituer ces provisions.

5. Dans son bilan, la SADC devrait déduire ses provisions pour pertes des créances (prêts compris) sur les institutions membres; il s'agit là d'un principe de comptabilité généralement reconnu. La pratique actuelle qui consiste à inscrire au passif du bilan le montant brut des «provisions» provoque une surévaluation de l'ensemble de l'actif.

6. Le passif du bilan de la SADC devrait comporter un poste «Valeur nette», qui comprendrait le montant accumulé au «Fonds d'assurance-dépôts» ainsi que les actions émises par la Société en vertu de la proposition formulée plus loin dans le présent chapitre.

Financement du déficit et projections financières

Pour préparer un plan de réapprovisionnement du Fonds d'assurance-dépôts, le Comité s'est fondé sur les hypothèses suivantes:

1. Le gouvernement du Canada ne devrait pas participer directement au réapprovisionnement du Fonds. Le Comité pense que ce sont les institutions membres, et non pas les contribuables, qui devraient supporter ce fardeau. Cependant, le Comité croit également que les modifications au statut fiscal de la SADC qui sont proposées à la section précédente sont justifiées et que, si celles-ci étaient adoptées par voie législative, elles aideraient la SADC à approvisionner le Fonds.

2. En ce qui concerne le montant total du Fonds, la «cible» visée d'une valeur nette de 0.75 pour cent des dépôts assurés serait atteinte dans un délai raisonnable. Le Comité estime qu'un délai de 10 ans est raisonnable.

3. En procédant à une émission d'actions, qui seraient détenues par les institutions membres, on ferait passer instantanément la valeur nette de la SADC d'un déficit important à un excédent. A la faveur d'une telle mesure, le Fonds pourrait porter le marché public intérieur et les marchés financiers internationaux à croire que cette Société est capable de se suffire à elle-même dans des situations difficiles.

4. Le fardeau ou les conséquences que les modifications proposées auront sur les bénéfices après impôts déclarés chaque année par les institutions membres devraient être réduits dans toute la mesure du possible.

Les projections de la situation financière de la SADC pour les 15 prochaines années (soit jusqu'en 1999) sont reproduites au tableau 2 et résumées ci-dessous. Le Comité estime que les quatre hypothèses énoncées ci-dessus seront respectées si **tous** les volets de sa proposition de refinancement sont mis en œuvre. L'ensemble du plan serait gravement compromis si une seule des recommandations n'était pas appliquée.

1. Les gouvernements n'apportent aucune contribution financière directe, même si le statut de la SADC au regard du fisc est modifié.

2. Le rapport de la valeur nette aux dépôts assurés augmente pour passer à plus de 0.75 pour cent en 1995 ou bien dans les 10 prochaines années.

3. Le déficit de $377 millions de la SADC est transformé en un excédent de $488 millions dès la première année.

4. Bien qu'il ne figure pas au tableau 2, l'effet négatif que ces recommandations auront chaque année sur les bénéfices après impôts de presque toutes les institutions membres devrait être très modeste par rapport à leur rentabilité globale. (Voir l'avant-dernière section du présent chapitre.)

On trouvera dans les pages suivantes un exposé des hypothèses sur lesquelles sont fondées les projections financières présentées au tableau 2, y compris les propositions du Comité relatives au financement par émission d'actions privilégiées et par relèvement du montant des primes.

Le financement de la SADC

Le Comité recommande de donner à la SADC le droit d'émettre des actions non assorties du droit de vote (dénommées actions privilégiées) qui seront détenues par les institutions membres; cette recommandation a pour but de donner instantanément à la SADC une valeur nette positive. Ces actions privilégiées devraient être émises aux conditions suivantes:

Date – Elles seraient émises immédiatement après l'adoption de la législation habilitant la Société à le faire (date présumée: le 30 juin 1985).

Montant – Un milliard de dollars

Acheteurs – Chaque institution membre devrait acheter au comptant des actions d'un montant égal au produit du pourcentage des dépôts assurés qu'elle détenait le 30 avril 1985 par $1 milliard.

Dividendes – Ce montant serait variable et serait calculé à un taux égal à la moitié du taux de base des prêts bancaires au Canada sur une base non cumulative. Le dividende doit être calculé en fonction d'un certain pourcentage de la valeur comptable de l'institution (voir plus loin les commentaires sur l'évaluation comptable).

Rachat – Il n'y aura pas de fonds d'achat, ni de fonds d'amortissement. Les propriétaires des actions privilégiées n'auront pas le droit de revendre les titres. Sous réserve de l'accord préalable du Conseil d'administration de la SADC et à l'entière discrétion de celui-ci, les actions privilégiées ne pourraient être rachetées qu'à condition que et lorsque la valeur nette de la SADC dépasse 0.75 pour cent des dépôts assurés. La valeur des actions rachetées à ce moment ne devrait pas faire tomber la valeur nette au-dessous du seuil de 0.75 pour cent de la valeur des dépôts assurés estimée pour l'exercice précédent et le rachat serait effectué au prorata.

Statut fiscal – Les dividendes versés aux institutions membres seraient exonérés d'impôt.

Évaluation – Les actions privilégiées seraient comptabilisées à leur valeur nominale, comme avoirs des institutions membres. Si la valeur nette de la SADC tombe au-dessous du seuil de $250 millions, la valeur de ces actions dans les livres des institutions membres pourra être diminuée de 25 pour cent.

Cette chute de la valeur des actions serait entièrement déductible du revenu brut des institutions membres. Si la valeur nette de la SADC devait tomber par la suite

Tableau 2

Perspectives financières — Société d'assurance-dépôts du Canada (voir hypothèses-clés ci-dessous) (chiffres préparés par le Comité)

	1983	1984 **	1985E	1986E	1987E	1988E	1989E	1990E	1991E	1992E	1993E	1994E	1995E	1996E	1997E	1998E	1999E
1) Dépôts assurés — milliards de $	$154.0	$161.5	$176.0	$191.9	$209.1	$228.0	$248.5	$270.9	$295.2	$321.8	$350.8	$382.3	$416.7	$454.2	$495.1	$539.7	$588.3
(millions de $)																	
2) Primes	$51.1	$53.9	$117.4	$191.9	$209.1	$228.0	$248.5	$270.9	$295.2	$321.8	$350.8	$382.3	$416.7	$454.2	$495.1	$539.7	$588.3
3) Revenu net d'investissement	(9.9)*	(41.8)*	7.3	52.8	56.8	69.8	89.0	120.8	151.4	187.3	226.9	270.2	318.5	358.2	388.1	426.5	478.9
4) Revenu total	$41.2	$12.1	$124.7	$244.7	$265.9	$297.8	$337.5	$391.7	$446.6	$509.1	$577.7	$652.5	$735.3	$812.4	$883.3	$966.2	$1,067.2
5) Moins: Frais généraux	2.8	3.1	4.7	7.0	8.4	10.0	12.1	14.5	17.4	20.8	25.0	30.0	36.0	43.2	51.6	62.2	74.6
6) Provisions pour pertes	612.0*	41.7*	225.0	200.0	100.0	75.0	50.0	50.0	50.0	60.0	100.0	125.0	150.0	150.0	200.0	150.0	150.0
7) Dépense totale	$614.8	$44.8	$229.7	$207.0	$108.4	$85.0	$62.1	$64.5	$67.4	$80.8	$125.0	$155.0	$186.0	$193.2	$251.8	$212.2	$224.6
8) Revenu net	($573.6)	($32.7)	($105.0)	$37.7	$157.5	$212.7	$339.5	$327.2	$379.3	$428.2	$452.7	$497.5	$549.3	$619.2	$631.4	$754.0	$842.6
9) Moins: Impôt sur le revenu	11.7	12.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10) Dividendes sur actions privilégiées	0.0	0.0	30.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	51.4	34.2	16.7	0.0
11) Revenu net disponible au fonds	($585.3)	($45.0)	($135.0)	($22.3)	$97.5	$152.7	$279.5	$267.2	$319.3	$368.2	$392.7	$437.5	$489.3	$567.9	$597.3	$737.3	$842.6
12) Fonds d'assurance dépôt — début de l'année	$253.1	($332.1)	($377.2)	($512.2)	$534.4)	($436.9)	($284.2)	($4.7)	$262.6	$581.9	$950.1	$1,342.8	$1,780.3	$2,269.6	$2,837.5	$3,434.7	$4,172.0
13) Fonds d'assurance dépôt — fin de l'année	($332.1)	($377.2)	($512.2)	($534.4)	($436.9)	($284.2)	($4.7)	$262.6	$581.9	$950.1	$1,342.8	$1,780.3	$2,269.6	$2,837.5	$3,434.7	$4,172.0	$5,014.6
14) Pourcentage des dépôts assurés	-0.22%	-0.23%	-0.29%	-0.28%	-0.21%	-0.12%	.00%	0.10%	0.20%	0.30%	0.38%	0.47%	0.54%	0.62%	0.69%	0.77%	0.85%
15) Capital-actions	$0.0	$0.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$1,000.0	$855.9	$569.4	$278.7	$0.0
16) Valeur nette totale	($332.1)	($377.2)	$487.8	$465.6	$563.1	$715.8	$995.3	$1,262.6	$1,581.9	$1,950.1	$2,342.8	$2,780.3	$3,269.6	$3,693.4	$4,004.1	$4,450.7	$5,014.6
17) Pourcentage des dépôts assurés	-0.22%	-0.23%	0.28%	0.24%	0.27%	0.31%	0.40%	0.47%	0.54%	0.61%	0.67%	0.73%	0.78%	0.81%	0.81%	0.82%	0.85%

*Révisé
**Données préliminaires

Sommaire des hypothèses-clés

1) Accroissement des dépôts assurés de 9 pour cent
2) Montant des primes en 1985 : 1/15 de 1 pour cent des dépôts assurés; 1986 et années suivantes : 1/10 de 1 pour cent des dépôts assurés
3) Les provisions pour pertes sont des estimations
4) Accroissement des frais généraux de 50 pour cent en 1985 et en 1986 et de 20 pour cent en 1987 et les années suivantes
5) Revenus de placements (net) : Taux d'escompte officiel de 12 pour cent — Taux de rendement des placements : 11 pour cent
6) Il n'y aura pas de remboursements d'impôts en 1985.

au-dessous de zéro, les institutions membres réduiraient encore automatiquement de 25 pour cent la valeur des actions dans leurs livres. Elles appliqueraient la même procédure si la valeur nette de la SADC atteignait des soldes négatifs de $250 millions et de $500 millions. Le Comité estime que la SADC saura empêcher la valeur nette de s'effriter de cette manière, par exemple en augmentant les primes, en émettant de nouvelles actions, etc.

Le plan d'ajustement de la valeur des actions proposé au paragraphe précédent vise à fournir des règles de conduite précises relativement à une «carence permanente» et à prévenir les litiges et de possibles divergences entre les normes comptables adoptées par les institutions. Autoriser les institutions membres à déduire de leur revenu brut le montant intégral de la baisse de la valeur des actions privilégiées est une pratique conforme à celle consistant à déduire les provisions pour pertes du montant des pertes. Le droit de déduire, de la manière indiquée précédemment, la moins-value des actions en question de la valeur aux livres donnerait aux institutions membres une plus grande capacité financière, qui leur permettrait de participer au besoin à une autre opération de réapprovisionnement de la SADC.

Commercialisation – Ni le gouvernement fédéral, ni aucune des sociétés mandatées par lui – y compris la SADC – ne garantira le remboursement du principal ou le versement de dividendes réguliers aux détenteurs de ces actions. Ces actions émises et placées dans la même entreprise ne seront cotées dans aucune bourse de valeurs et la SADC ne déposera aucun prospectus. Cependant, les institutions membres ont toute la liberté voulue pour vendre leurs actions à des acheteurs avertis et compétents, sans lien de dépendance avec elles; les ventes doivent seulement être faites par blocs de plus de $9,700 et être réalisées sur le marché hors bourse. Les institutions membres ont le droit de garantir elles-mêmes le versement régulier de dividendes et elles peuvent ajouter des clauses contractuelles susceptibles d'attirer des acheteurs avertis. Mais il est important que les personnes qui achèteront ces actions par la suite jouissent du même traitement fiscal que les premiers acheteurs.

L'augmentation des primes

Le Comité recommande que la SADC augmente en deux étapes le taux de prime «de base», pour le faire passer de 1/30 à 1/10 de 1 pour cent des dépôts assurés. La première année (1985), la prime passera à 1/15 de 1 pour cent et la seconde année (1986), elle passera à 1/10 de 1 pour cent.

Dès que la valeur nette du Fonds aura atteint 0.75 pour cent des dépôts assurés, après le rachat des actions privilégiées, la SADC devrait avoir le droit d'abaisser le taux de prime net appliqué aux institutions, tant que la valeur nette du Fonds après le rachat des actions privilégiées resterait à 0.75 pour cent au moins de la valeur des dépôts assurés. Il est prévu qu'à ce moment-là, c'est-à-dire en 1999 selon les projections du tableau 2, la SADC concevrait un système de crédit ou de remises sur les primes qui permettrait de maintenir le Fonds à ce niveau.

Si la SADC adopte un jour une échelle de primes calculées en fonction du risque, les revenus supplémentaires qu'elle tirera des primes de risque supérieures au taux de base ne seront probablement pas importants, la plupart des grosses institutions pouvant bénéficier des taux «de base» moins élevés. Les projections financières du tableau 2 ne comprennent donc pas les revenus provenant de l'accroissement des primes au-delà du taux de base.

Autres variables

En plus du financement par émission d'actions d'une valeur de $1 milliard et de la modification du statut fiscal de la SADC, les projections financières du tableau 2 sont basées sur les autres hypothèses qui sont énumérées ci-après:

Un taux de croissance annuel des dépôts assurés de 9 pour cent (tableau 2, ligne 1)

Au cours des 18 dernières années, les dépôts assurés dans les institutions membres ont augmenté à un taux composé annuel de 14.1 pour cent (12.8 pour cent si l'on tient compte du relèvement du plafond assurable promulgué en 1983) alors que le PNB du Canada affichait un rythme annuel de croissance de 11.5 pour cent. Les projections de croissance du PNB du Canada en dollars courants indiquent un taux annuel de 8 pour cent dans lequel entrent un taux d'inflation de 5 à 6 pour cent et un taux réel de croissance de 2 à 3 pour cent. Le taux annuel de croissance des dépôts assurés devrait continuer à dépasser celui du PNB d'environ 1 pour cent, étant donné que l'épargne canadienne est de plus en plus concentrée dans les institutions financières et que l'âge moyen de la population continue d'augmenter.

Comme l'indique le chapitre IV du présent rapport, la majorité des membres du Comité recommandent que le plafond assurable soit relevé de $60,000 à $100,000 et que tous les déposants assument une portion de risque de 10 pour cent. Le Comité ne peut chiffrer les conséquences, si conséquences il y a, que les rajustements proposés auront sur l'assiette du calcul des cotisations. Toutefois, il croit que ces conséquences seraient sans importance, étant donné qu'elles devraient s'annuler réciproquement pour la plus grande part. Elles n'ont donc pas été incluses dans les projections du Comité.

Le calcul des primes d'assurance est actuellement fonction des dépôts assurés, conformément à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. On a suggéré que l'assiette du calcul des primes soit élargie afin de comprendre la totalité des dépôts, y compris ceux qui sont libellés en monnaies étrangères, les dépôts dont l'échéance est supérieure à cinq ans et les engagements hors bilan. Aux États-Unis, une assiette de calcul élargie basée sur ces principes est déjà en place ou à l'étude, surtout parce que la protection des dépôts est en pratique entière et totale. Le Comité a **rejeté** la proposition relative à l'élargissement de l'assiette du calcul des cotisations parce qu'il est d'avis qu'en pratique la couverture de l'assurance n'est pas totale au Canada. Si l'opinion du Comité est

fondée, l'élargissement de l'assiette du calcul des cotisations imposerait un fardeau financier injuste aux grandes institutions financières canadiennes qui fournissent des services financiers de gros.

Revenu net des placements et hypothèses relatives aux taux d'intérêt

Les revenus nets des placements, c'est-à-dire les intérêts bruts produits par les placements moins les intérêts versés sur les emprunts, constituent une source de revenus très importante pour la SADC (tableau 2, ligne 3). Le revenu net des placements est essentiellement déterminé par le niveau des taux d'intérêt et par les fonds «disponibles» que la SADC peut placer, en grande partie dans les titres à court terme du gouvernement du Canada et sous forme de prêts aux institutions membres.

Le Comité a supposé que pendant toute la durée de la période de projection, le taux de base des prêts bancaires resterait stable à 12 pour cent. Le taux de rendement projeté des placements de la SADC est 11 pour cent, soit 1 pour cent **de moins** que le taux de base. D'autres hypothèses en matière de taux d'intérêt pourraient évidemment modifier de façon importante les projections relatives aux revenus nets de placement. Mais il faut noter que les variables sont interdépendantes et que les changements tendent souvent à s'annuler réciproquement. Par exemple, des taux d'intérêt élevés auraient une incidence positive sur les revenus nets de placement mais donneraient également lieu, logiquement, à une augmentation des dépôts assurés et à davantage de pertes sur les prêts. Le coût de la rémunération des actions privilégiées grimperait également.

Avec un rendement des placements de 11 pour cent et un taux d'inflation de 6 pour cent, le coût de l'emprunt (ou le rendement) en **termes réels** se situe à 5 pour cent, ce qui est élevé par rapport aux pourcentages à long terme que nous avons connus par le passé. Toutefois, le Comité estime que ces écarts peuvent être absorbés par le marché dans les conditions prévues.

Les revenus nets de placement ont été révisés afin que soient éliminés les intérêts produits par les prêts aux institutions membres qui ont fait l'objet d'une provision pour pertes. Ces intérêts se sont élevés à $70.3 millions en 1984. Ainsi, les revenus nets de placement de $28.5 millions sont rajustés de façon à afficher un solde négatif de $41.8 millions. Un autre rajustement par nivellement est apporté à la provision pour pertes, qui diminue de $70.3 millions en passant de $112.1 millions à $41.7 millions.

Le nouveau solde négatif des revenus nets de placements, qui se chiffre à $41.8 millions en 1984, reflète le coût du financement de la valeur nette négative de la SADC, dont le déficit moyen se chiffrait à $355 millions en 1984. Ces $41.8 millions représentent 11.8 pour cent de $355 millions, ce qui équivaut approximativement au taux bancaire de base moyen en 1984.

En 1985, les revenus nets de placements dégageront un maigre solde positif de $7 millions, ce qui représente six mois de revenus de placement produits par des

actions privilégiées de $1 milliard et des primes relevées moins le coût du financement du déficit accru du Fonds d'assurance-dépôts. C'est en 1986 que l'incidence positive totale de l'émission d'actions privilégiées et de l'augmentation des primes se fera sentir. En dépit du fardeau constant que représentent les pertes sur prêts, les revenus nets de la SADC (après le versement des dividendes privilégiés) devraient passer d'un **solde négatif** prévu de $135 millions en 1985 à un solde négatif prévu de $22 millions en 1986. Après 1986, les revenus nets de placement devraient continuer à augmenter au fur et à mesure que l'augmentation des profits internes fait rapidement baisser le déficit du Fonds d'assurance-dépôts.

Provisions futures pour pertes

Il est extrêmement difficile de prévoir des provisions pour pertes futures. Les prévisions de pertes sur prêts indiquées au tableau 2 sont basées sur les hypothèses suivantes:

a) huit institutions en difficulté en 1983 (*Crown Trust, Seaway Trust, Seaway Mortgage, Greymac Trust, Greymac Mortgage, Fidelity Trust, District Trust, Amic Mortgage*) accumuleraient de nouvelles pertes de $50 millions par année pour la SADC, au cours des quatre prochaines années pendant lesquelles leurs opérations seront progressivement réduites ou elles seront liquidées. Il importe de souligner que ces provisions pour pertes ne tiennent pas compte des intérêts courus, comme nous l'avons souligné plus haut. Ces provisions pour pertes doubleraient si l'on utilisait les méthodes comptables actuelles de la SADC;

b) des provisions supplémentaires pour pertes de $175 millions en 1985 et de $150 millions en 1986 ont été prévues;

c) à partir de 1987, il est prévu que les pertes sur prêts diminueront grâce aux mesures prises par la SADC en vue d'améliorer les normes financières et d'examen en vigueur;

d) surtout à titre d'exemple, le Comité a pris pour hypothèse que les pertes augmenteraient de façon cyclique dans les années 1990;

e) les prévisions de pertes reposent sur l'hypothèse que les créances de la SADC lors de la liquidation d'institutions membres sont au même rang que celles des autres créanciers.

Prévisions de croissance des frais généraux

Une augmentation importante des frais généraux de la SADC est prévue lorsque celle-ci augmentera ses activités dans le but d'assumer les nouvelles responsabilités que le Comité a indiquées. En partant de cette hypothèse, le Comité a prévu une augmentation des frais généraux de la SADC de 50 pour cent par année, en 1985

et en 1986, puis de 20 pour cent par année pendant le reste de la période de prévision. Toutefois, en dépit de ces augmentations, les frais généraux prévus restent modestes par rapport aux responsabilités de la SADC.

Autres régimes fiscaux

Le maintien de l'assujettissement de la SADC à l'impôt sur le revenu, si celle-ci était autorisée à constituer une réserve non imposable de 0.75 pour cent, ne semble pas avoir de conséquences importantes sur les prévisions du Comité dans les 10 premières années. Ce n'est qu'après cette période que la SADC pourra utiliser à fond les déductions fiscales auxquelles elle aura droit et qu'elle deviendra partiellement imposable. Le tableau 3 illustre cette situation.

Conséquences sur les bénéfices des institutions membres

La participation des institutions membres au refinancement de la SADC s'effectuera de deux manières:

1. Achat d'actions privilégiées à dividendes flottants de la SADC par les institutions membres en fonction de la part des dépôts assurés que détient chacune (tableau 4). Le taux du dividende versé sur les actions privilégiées est égal à la moitié du taux de base des prêts bancaires et devrait produire un revenu après impôt de 0.50 pour cent environ, si l'on présume que l'institution membre est imposable et qu'elle se finance sur le marché monétaire de gros au taux de base moins 1 pour cent. Le Comité estime que les institutions financières ne sont imposables que pour un faible montant à l'heure actuelle et que leur revenu imposable augmentera considérablement dans les prochaines années, lorsque des «substituts de prêts» accrus comptabilisés dans les années 70 arriveront à échéance. Bon nombre d'institutions financières pourront se financer sur le marché monétaire de détail, à un coût inférieur au taux de base moins 1 pour cent, et pourront donc réaliser une marge de profit supérieure à 0.50 pour cent. Dans presque tous les cas, les placements en actions qu'elles effectueront représenteront moins de 0.5 pour cent de leur actif total et les conséquences sur les bénéfices devraient être négligeables.

2. Versement à la SADC de primes d'assurance plus élevées. Le taux d'assurance triplera en deux étapes sur deux ans. Le tableau 4 indique les effets de cette augmentation sur les bénéfices; il indique également que l'incidence négative sur les bénéfices disponibles pour le paiement des dividendes ordinaires est inférieure à 2 pour cent pour la plupart des institutions membres en 1985. Le Comité est d'avis qu'il ne s'agit pas là d'un fardeau excessif pour elles.

Le Comité remarque, en matière de rentabilité des institutions membres, qu'une catégorie d'institutions, à savoir les banques à charte, doit avoir des réserves-encaisse non rémunérées. Ce fardeau a réduit les bénéfices du secteur bancaire d'environ 17 pour cent en 1984.

Tableau 3

Incidences qu'aura sur les projections des recettes fiscales l'imposition de la SADC avec le droit pour elle de constituer une réserve non imposable de 0.75 pour cent

	1985E	1986E	1987E	1988E	1989E	1990E	1991E	1992E	1993E	1994E	1995E	1996E	1997E	1998E	1999E
Dépôts assurés — en milliards de $	$176.0	$191.9	$209.1	$228.0	$248.5	$270.9	$295.2	$321.8	$350.8	$382.3	$416.7	$454.2	$495.1	$539.7	$588.3
En millions de $															
Perte d'impôt inutilisée — début de l'année	$1,588*	$1,802	$1,884	$1,855	$1,784	$1,598	$1,439	$1,242	$1,013	$778	$517	$226	($112)	($437)	($856)
Plus: Accroissement de déductions d'impôt durant l'année	109	119	129	142	154	168	182	200	218	236	258	281	307	335	364
Moins: Revenu imposable (l. 1 à 8, tableau 2)	($105)	$38	$158	$213	$340	$327	$379	$428	$453	$498	$549	$619	$631	$754	$843
Perte d'impôt inutilisée — fin de l'année	$1,802	$1,884	$1,855	$1,784	$1,598	$1,439	$1,242	$1,013	$778	$517	$226	($112)	($437)	($856)	($1,335)
Impôt à payer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	$56	$162	$210	$240

* Méthode de calcul employée : dépôts assurés en 1984 ($161.5 milliards) × 0.75 pour cent plus le déficit à la fin de 1984 ($377 millions)

Tableau 4

Statistiques financières — Institutions membres de la SADC — Incidence du relèvement du taux des primes d'assurances sur le revenu (en millions de dollars)

	Avoir total au 31 décembre 84	Dépôts assurés au 30 avril 84	Investissement actions[1] privilégiées au pro forma	Pourcentage de l'avoir total	Revenu après impôt[2] 1984	Rendement après impôt du montant moyen des avoirs 1984	Augmentation des primes 1 30 à 1 10 de 1%	Incidence du revenu négatif sur le montant total	En 1985
BANQUE									
Royale	$90,477	$2[illegible],663	$177.4	0.20%	$385.8	0.45%	$19.1	2.5%	1.2%
Commerce	$71,789	$2[illegible],103	$167.8	0.23%	$200.3	0.29%	$18.1	4.5%	2.3%
Montréal	$77,206	$21,994	$136.1	0.18%	$230.8	0.34%	$14.7	3.2%	1.6%
Nouvelle-Écosse	$57,592	$13,327	$82.5	0.14%	$261.3	0.46%	$8.9	1.7%	0.8%
Toronto-Dominion	$47,086	$14,664	$90.8	0.19%	$338.7	0.76%	$9.8	1.4%	0.7%
Nationale	$19,718	$7,947	$49.2	0.25%	$101.1	0.55%	$5.3	2.6%	1.3%
Autres banques (66)	$42,045	$5,289	$32.7	0.08%	$88.4	0.22%	$3.5	2.0%	1.0%
Total des banques (72)	$405,913	$118,987	$736.5	0.18%	$1,606.4	0.42%	$79.3	2.5%	1.2%
FIDUCIES ET PRÊTS									
Canada Trustco	$11,750	$8,501	$52.6	0.45%	$66.4	0.61%	$5.7	4.3%	2.1%
Royal Trustco	$11,157	$4,954	$30.7	0.27%	$64.0	0.62%	$3.3	2.6%	1.3%
Victoria & Gray	$8,224	$6,320	$39.1	0.48%	$45.4	0.67%	$4.2	4.6%	2.3%
Canada Permanent	$7,639	$5,817	$36.0	0.47%	$28.2[5]	0.38%	$3.9	6.7%	3.4%
Montreal Trust	$2,529	$1,128	$7.0	0.28%	$14.8	0.65%	$0.8	5.1%	2.5%
Central Trust	$2,627	$2,054	$12.7	0.48%	$6.9[6]	0.28%	$1.4	10.1%	5.1%
Trust général	$2,500	$682	$4.2	0.17%	$14.1	0.60%	$0.5	1.6%	0.8%
Guaranty Trust	$3,074	$2,297	$14.2	0.46%	$9.6	0.33%	$1.5	8.0%	4.0%
First City Trust	$2,809[4]	$1,644	$10.2	0.36%	$34.7 E	1.30% E	$1.1	1.6%	0.8%
Standard Trust	$1,036	$623	$3.9	0.37%	$3.0	0.32%	$0.4	6.8%	3.4%
Autres	$13,824	$8,540	$52.9	0.38%					
Total Fiducies et prêt (80)	$67,169 E	$42,560	$263.5	0.39%					
Total global (152)	$473,082	$161,547	$1,000.0	0.21%					

(1) Considérant une émission de $1 milliard et une répartition en fonction des parts de dépôts assurés.
(2) Déduction faite des dividendes sur les actions privilégiées.
(3) Considérant un taux d'imposition marginal de 50 %.
(4) Au 30 septembre 1984.
(5) Non compris les postes extraordinaires.
(6) Avant passation des écritures de la MICC.

Chapitre VI

Organisation et dotation en personnel

Tandis que les institutions de dépôt du secteur privé doivent assumer le financement et les pertes de la SADC, c'est le gouvernement fédéral qui, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, nomme les membres du Conseil d'administration et le chef de la direction de la Société. Le gouvernement fédéral doit également approuver le programme général préparé chaque année par la SADC, y compris le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. En outre, le gouvernement peut donner à la SADC toutes sortes de directives qui, lorsqu'elles entrent dans le domaine de compétence de la Société, devraient être appliquées par son conseil d'administration bien que celui-ci n'en assume aucune responsabilité légale.

Le Comité pense que la SADC devrait jouir d'une autonomie plus grande que celle dont elle dispose à l'heure actuelle et que le mode de fonctionnement de la Banque du Canada lui conviendrait mieux.

Au chapitre III du présent rapport, le Comité a défini le role que pourrait jouer à l'avenir la SADC dans la surveillance exercée sur les institutions membres afin de protéger les intérêts des déposants et du Fonds d'assurance-dépôts. En outre, ce rapport a recommandé de donner à la SADC le droit d'intervenir directement dans certaines circonstances et si son nouveau mandat l'exige dans les affaires d'une institution en difficulté. Pour qu'elle puisse mener à bien ces importantes tâches, la Société doit compter parmi ses effectifs un plus grand nombre d'employés expérimentés et très compétents qui relèveraient, par l'entremise du chef de la direction, d'un Conseil d'administration élargi.

Le Comité croit que la représentation gouvernementale actuelle au sein du Conseil est à la fois souhaitable et nécessaire, tant du point de vue de la formulation des politiques que de celui de la coordination, mais il pense aussi qu'il faut élargir celle du secteur privé pour permettre à la SADC de bénéficier des points de vue et des compétences que ce secteur peut lui apporter.

Étant donné les risques élevés et la grande instabilité qui caractérisent la conjoncture économique de la première moitié de la présente décennie et le climat créé par la déréglementation, il est impérieux de donner à la SADC les ressources dont elle a besoin pour remplir son important mandat. Nous devons souligner ici, toutefois, que le Comité ne recommande nullement la création d'une lourde bureaucratie. Les pertes financières qui sont maintenant enregistrées ont leur origine dans la conjoncture économique difficile dans laquelle nous vivons, la gestion inadéquate de certaines institutions membres et le manque de ressources

des organismes investis d'un pouvoir de réglementation. La structure interne et la composition du personnel de la SADC devraient tenir compte de ces réalités.

Le Comité recommande que l'on renforce le Conseil d'administration de la SADC en lui adjoignant, en plus du président, quatre membres provenant du secteur privé. Les membres du Conseil seraient donc:

Le président du Conseil d'administration
Le chef de la direction
Trois membres additionnels provenant du secteur privé
Le Gouverneur (ou un sous-gouverneur) de la Banque du Canada
Le Sous-ministre (ou sous-ministre associé) des Finances
L'Inspecteur général des banques
Le Surintendant des assurances

Le Comité recommande fortement que des suppléants ne soient pas autorisés à siéger au Conseil.

Même si la nomination des membres du Conseil d'administration doit relever du gouvernement, le Comité est convaincu que l'entière responsabilité du choix et de la nomination du chef de la direction doit être confiée au Conseil.

Le Comité a discuté du bien-fondé de la présence au Conseil d'administration de la SADC de personnes qui travaillent dans des institutions membres et constaté qu'il n'était pas rare que le secteur privé soit ainsi représenté dans les sociétés similaires d'autres pays. Toutefois, plusieurs mémoires soumis au Comité exprimaient une forte opposition à ce genre de participation, du fait qu'une telle pratique serait de nature à susciter des conflits d'intérêts. Le Comité recommande donc que l'on exclue cette possibilité et il favorise plutôt la participation au Conseil de personnes possédant une vaste expérience du secteur des services financiers. De plus, il souhaite que les membres du secteur privé puissent faire bénéficier le Conseil de leurs connaissances professionnelles dans les domaines de l'immobilier, des opérations de liquidation, du droit commercial, du droit des sociétés et de la comptabilité. Enfin, les membres du Conseil provenant du secteur privé devraient recevoir des honoraires annuels et des jetons de présence, qui seraient tous les deux d'un montant comparable à ceux pratiqués dans le secteur privé. Ces membres du Conseil devraient également être remboursés pour les faux frais qu'ils encourent dans l'exercice de leurs fonctions.

Le président du Conseil devrait jouir d'une excellente réputation, posséder une grande expérience du domaine financier et provenir du secteur privé. En outre, il devrait être employé à temps partiel et recevoir un traitement; la durée de son mandat devrait être fixée à l'avance. Ce mandat, qui est actuellement de cinq ans, pourrait bien être raccourci, ce qui permettrait un roulement plus fréquent de personnes ayant une expérience variée des institutions de dépôt de divers secteurs. Le Comité estime que le mandat devrait être de trois ans, mais il pourrait être prolongé de deux ans. Les fonctions du président du Conseil consisteraient principalement à présider les réunions du Conseil et à conseiller le chef de la direction. Le président pourrait aussi consacrer une partie importante de son

temps aux relations publiques dans le but de faire mieux connaître la SADC et de promouvoir l'intérêt pour celle-ci.

Le Comité recommande en outre la création d'un poste de président et chef de la direction au sein du Conseil d'administration. Comme il a été indiqué précédemment, le Comité souhaite que le Conseil soit investi de l'autorité nécessaire pour recruter, remplacer et rémunérer le président et chef de la direction. Étant donné les nombreux problèmes auxquels la Société doit faire face à l'heure actuelle, il s'agirait d'un poste permanent à temps plein. Le titulaire devrait posséder une grande expérience de la gestion des entreprises et être en mesure d'occuper le poste de chef de direction d'un établissement financier important. En conséquence, la rémunération d'une telle personne serait comparable à celle qui est normalement versée à un cadre supérieur dans le secteur privé.

Outre le président du Conseil et le président et chef de la direction, il y aurait à la SADC les postes cadres suivants:

1. Le vice-président chargé de la surveillance: Ce cadre aurait pour fonction d'élaborer, conjointement avec les organismes de réglementation et d'autres spécialistes, des normes en matière de comptabilité et d'examen; il serait également chargé de surveiller de près et d'examiner le fonctionnement des institutions membres. Son champ de responsabilité comprendrait la tenue de la base de données des établissements financiers dont nous avons traité précédemment. Le titulaire de ce poste devrait posséder une formation professionnelle en comptabilité.

2. Le vice-président chargé des liquidations: Ce cadre serait chargé de négocier avec les membres en difficulté et de traiter les cas d'insolvabilité. Il devrait travailler en étroite collaboration avec le vice-président chargé de la surveillance. Le titulaire de ce poste devrait posséder une connaissance de base de l'immobilier et une formation professionnelle (en droit ou en comptabilité) axée sur les séquestres et les liquidations.

3. Le vice-président chargé des questions juridiques: Ce cadre aurait pour fonction de fournir des conseils d'ordre juridique, d'intenter des actions en justice, de défendre la Société au besoin et de fournir tout le soutien juridique requis. Le titulaire de ce poste assumerait aussi les fonctions de secrétaire de la Société. Il devrait posséder une solide formation en droit, particulièrement en droit des sociétés ou en droit commercial ainsi qu'une expérience de l'immobilier.

4. Le vice-président chargé de l'administration: Ce cadre serait chargé de l'élaboration des recommandations en matière de primes, de gestion du Fonds d'assurance-dépôts, de comptabilité, de gestion du personnel et d'administration générale. Le titulaire de ce poste devrait aussi s'occuper de l'élaboration et de l'exploitation de tous les systèmes automatisés, conformément aux demandes faites par ses collègues avec l'approbation du Conseil d'administration.

Chacun de ces cadres devrait être très qualifié et posséder une vaste expérience professionnelle. Comme le Comité estime que la SADC ne devrait avoir que le personnel indispensable, chacun de ses cadres devrait posséder l'expérience des postes de direction nécessaire pour choisir et guider les personnes-clés dans les examens, les séquestres, les liquidations et autres tâches précises. De même, ces cadres devraient posséder une facilité de communication supérieure à la moyenne puisqu'ils seront appelés à travailler en étroite collaboration avec les organismes de réglementation des gouvernements fédéral et provinciaux et les institutions membres.

Comme la situation qui découle du règlement des problèmes des institutions membres est de plus en plus complexe, le Comité recommande que la SADC détienne une assurance-responsabilité pour ses administrateurs et ses cadres supérieurs. Il incomberait au Conseil de décider si la Société devrait elle-même offrir cette assurance (comme dans le cas de la FDIC) ou si elle devrait se la procurer auprès d'un autre organisme.

Le Comité recommande que la SADC forme des comités permanents et, dans certaines circonstances, des comités spéciaux faisant appel souvent aux membres du personnel des institutions membres qui exerceraient les fonctions de conseillers auprès du président. Les attributions précises de ces comités seraient fixées par un Conseil élargi et par le chef de la direction. Le Comité songe notamment à une structure où l'on retrouverait:

- un comité représentant les institutions membres;
- un comité de comptables agréés expérimentés qui émettrait des avis sur les normes acceptables en matière de comptabilité et d'examen;
- un groupe consultatif régional qui fournirait des renseignements à la Société. Très souvent au cours de ses travaux, le Comité a eu l'occasion de constater que l'accès à des renseignements appropriés sur certaines régions ou sur un problème donné aurait aidé la SADC dans le choix des mesures à prendre. Malheureusement, ces renseignements n'étaient pas toujours disponibles. Grâce à l'existence d'un réseau de renseignements, le problème devrait être résolu, en partie du moins.

Chapitre VII

Relations publiques

Jusqu'au début des années 80, la SADC a fonctionné dans une conjoncture relativement calme et les pertes qu'elle a subies au titre de l'assurance ont été peu élevées. Abstraction faite de l'emblème que les succursales de chaque institution membre apposaient sur leur porte d'entrée, on peut dire que la Société s'affichait très peu. Toutefois, la longue suite de cas majeurs et mineurs d'insolvabilité d'institutions membres constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale observée depuis le début de la décennie et le déficit du Fonds d'assurance-dépôts qui en a découlé ont propulsé la SADC à l'avant-scène de l'actualité. Il est alors devenu indispensable que la SADC accorde une importance accrue aux relations qu'elle entretient avec les divers groupes avec lesquels elle traite: les épargnants, les institutions membres et le gouvernement.

C'est pourquoi le Comité formule les recommandations suivantes:

1. La SADC, de concert avec les associations professionnelles du secteur financier, devrait élaborer un programme d'information générale visant à expliquer au public les changements que recommande le Comité. Ce programme aurait comme deuxième objectif d'informer les petits déposants sur l'utilisation et sur les limites de l'assurance-dépôts.

2. La SADC pourrait se doter d'un système téléphonique ZÉNITH pour répondre aux demandes de renseignements sur l'assurance-dépôts qui lui viennent des quatre coins du pays.

3. Les comités spéciaux dont il a été question au chapitre VI seront également des voies de communication utiles et devraient contribuer à améliorer les relations entre la SADC et les divers groupes.

Annexe 1

Points à partir desquels ont été examinées la Loi sur l'assurance-dépôts et les opérations de la SADC

Pouvoirs et objectifs

Quels devraient être les objectifs de l'assurance-dépôts et ceux de la Société?

Réformes possibles de l'assurance-dépôts

Cette assurance devrait-elle être fournie par une ou plusieurs sociétés commerciales?

L'étendue de la couverture actuelle par l'assurance-dépôts devrait-elle être modifiée?

Devrait-on introduire le partage des risques pour les dépôts qui se situent dans les limites assurables?

Faudrait-il instaurer les primes de risques?

Faudrait-il aussi couvrir les éléments du passif de tous les autres types d'établissement de dépôt?

Financement

Les dispositions relatives au financement permettront-elles de récupérer toutes les pertes prévues?

Les primes devraient-elles être assez élevées pour permettre l'accumulation d'un fonds de réserve suffisant pour absorber tous les prélèvements qu'on devrait y faire?

Les pouvoirs d'emprunt de la Société sont-ils adaptés aux besoins et devrait-on en limiter l'exercice au Fonds du revenu consolidé seulement?

Le montant d'un emprunt fait pour une institution constituée en vertu d'une loi provinciale devrait-il être fixé au prorata du volume des fonds actuellement en réserve et de ceux dont dispose le Fonds du revenu consolidé?

Existe-t-il d'autres façons de faire porter la responsabilité financière par les provinces, qui sont en pratique celles qui assurent la première surveillance (par le biais de la SADC) de tout répondant?

Surveillance et examen des institutions membres

En quoi la SADC devrait-elle contribuer à établir quelle devrait être la nature de la surveillance des institutions membres?

Quel rôle la SADC devrait-elle jouer dans la surveillance des institutions membres en difficulté? (Cette question appelle une réponse plus précise que celles concernant la nature des règles et de la qualité de la surveillance en matière de solvabilité au Canada.)

Toutes les provinces devraient-elles convenir **maintenant** que, lorsqu'une institution de dépôt constituée en vertu d'une loi provinciale se verrait attribuer **à l'avenir** un permis de courte durée, la SADC devrait être invitée à participer en tant que partenaire de plein droit à la surveillance et au contrôle de cette institution membre?

Existe-t-il une façon d'imposer une discipline plus stricte aux institutions qui ont reçu des permis de courte durée et qui ne bénéficient pas de l'assurance-dépôts, lorsque leurs avoirs dépassent un niveau donné?

Leçons tirées de faillites récentes d'institutions membres

Quelles leçons peut-on tirer de ces faillites en matière de a) contrôle et surveillance et b) la manière de traiter avec les sociétés insolvables et les ententes possibles?

Réhabilitation et liquidation des institutions membres

La Société devrait-elle disposer de pouvoirs plus étendus et de fonds plus considérables qui lui permettraient de jouer un rôle plus actif dans la réhabilitation des institutions membres en difficulté?

La Société devrait-elle jouir de pouvoirs plus étendus face aux institutions insolvables pour être en mesure de remplir ses responsabilités en matière d'assurance à un coût moindre pour elle-même et, partant, pour les institutions membres?

Quelle devrait être la ligne de conduite de la Société relativement aux actionnaires et aux créanciers non assurés de sociétés insolvables?

La SADC est-elle habilitée, en vertu de sa loi constitutive actuelle, à fournir des fonds aux groupes en difficulté? Ce pouvoir devrait-il être bien explicité dans la nouvelle loi? Ce pouvoir a-t-il été utilisé judicieusement par le passé?

Organisation et dotation en personnel

La composition actuelle du Conseil d'administration est-elle satisfaisante?

Les membres devraient-ils être représentés de quelque façon au sein du Conseil ou devraient-ils avoir une fonction consultative auprès de celui-ci?

Le volume des effectifs permanents et la structure interne de la Société permettent-ils à cette dernière d'assumer toutes ses responsabilités?

La dépendance de la Société à l'égard de consultants et d'agents devrait-elle être plus grande ou moins grande?

Le président du Conseil devrait-il occuper son poste à plein temps?

Relations publiques de la Société

La Société devrait-elle communiquer davantage avec ses institutions membres, avec les organismes provinciaux de réglementation et leurs agences et avec le public?

Annexe II

Bibliographie

Générale

Association des banquiers canadiens
Observations sur la réforme de l'assurance-dépôts — novembre 1984

Association des compagnies de fiducie du Canada
Submission on the Organization and Operations of Canada Deposit Insurance Corporation — janvier 1985

Société canadienne de crédit coopératif limitée
Credit Unions and the CDIC — février 1985

Morrison, James A.
Report of Special Examination of Crown Trust Company, Greymac Company, Seaway Trust Company, Greymac Mortgage Corporation and Seaway Mortgage Corporation — juin 1983

Federal Deposit Insurance Corporation,
Deposit Insurance in a Changing Environment — avril 1983

The First Fifty Years — 1984

1983 Annual Report – 50 Years of Confidence — 1984

Federal Home Loan Bank Board,
Agenda for Reform — mars 1983

Task Group on Regulation of Financial Services (USA),
Blue Print for Reform — juillet 1984

Working Group of the Cabinet Council on Economic Affairs (USA),
Recommendations for Change in the Federal Deposit Insurance System — janvier 1985

T. Corcoran
Public Money Private Greed
Collins — 1984

Mémoires

Janvier 1985

Nova Scotia Savings & Loan Company	J.E. Radford, Président et chef de la direction	22
Canada Trust	M.L. Lahn, Président et chef de la direction	22
Union de Banques Suisses	J.P. Scheidegger, Président et chef de la direction	23
Banque Midland (Canada)	J.H.B. Nederpeet, Président et chef de la direction	23
Compagnie de finance Household	F.E. Silk, Président	23
Banque de la Colombie-Britannique	A.E. Miles-Pickup, Premier vice-président	23
Banque Canadienne Impériale de Commerce	A.W. Moysey, Premier vice-président exécutif	24
Société de fiducie Marchande	J. Grogan, Président	25
Banque Industrielle du Japon (Canada)	N. Suzuki, Président et chef de la direction	28
Compagnie Pioneer Trust	W. Klein, Président	28
Gouvernement du Québec	J. Rochefort, ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur	29
Banque Barclays du Canada	D.H.J. Coombs, Vice-président exécutif	29
Banque Hongkong du Canada	M.E. Nesmith, Président et chef de la direction	30
Atlantic Trust Company of Canada	D.C. Wollstein, Président	30
Banque de Montréal	G.L. Reuber, Président	30
Île-du-Prince-Édouard	C.R. McMahon, C.P., Ministre de la Justice et Procureur général	30

Société d'hypothèques de la Banque Royale	W.P. Carter, Vice-président	1
Banque Lloyds Internationale du Canada	J. Armstrong, Président et chef de la direction	4
Banque de Nouvelle-Écosse (La)	J.A.G. Bell, Président et chef de la direction	4
Compagnie de fiducie l'Équitable	T.G. Fish, Vice-président et chef de l'exploitation	4
Saskatchewan	J.H. Duncan, Ministre de la Consommation et du Commerce	4
Institut Canadien des Comptables Agréés	R.D. Thomas, FCA, Directeur général, Recherches	5
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador	H.R. Newhook, Ministre de la Consommation et des Communications	5
Heritage Savings and Trust Company	G. Conway, Président	5
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières	A.G. Kniewasser, Président	5
Crédit Commercial de France (Canada)	K.R. Curry, Président	6
Yorkshire Trust Company	G.A.B. McGavin, Président et chef de la direction	6
First Western Trust Company	R.W. Nickerson, Président	7
Compagnie de finance Household	J.A. Landry, Vice-président	7
Association des consommateurs du Canada	K. Stephenson, Directeur, Politiques et Activités	7
Banque République Nationale de New York (Canada)	C.S. Divek, Chef de la direction	7

Banque Sanwa du Canada	T. Iwabuchi, Président	11
Compagnie du Trust Central	R.J. MacBurnie, Premier vice-président	11
Norbanque	W.E. Neapole, Président et chef de la direction	11
Atlantic Trust Company of Canada	D.C. Wollstein, Président	12
Banque de la Colombie-Britannique	E.F. Kaiser Jr., Président et chef de la direction	13
Banque Toronto-Dominion (La)	R.M. Thomson, Président et chef de la direction	13
Banque Commerciale du Canada	G.W.C. McLaughlan, Président et chef de la direction	14
Banque Royale du Canada	A.R. Taylor, Président et chef de l'exploitation	14
Province de la Colombie-Britannique	J.J. Hewitt, Ministre de la Consommation et des Corporations	15
Province de l'Alberta	C. Osterman, Ministre de la Consommation et des Corporations	18
Banque Mercantile du Canada	R.L. Davidson, Président et chef de la direction	18
London Loan Limited	R.B. Jewell	18
Banque Canadienne Impériale de Commerce	J.G. Bickford, Vice-président exécutif	19
The Effort Trust Company	T.J. Wiesz	19
Société de Banques Suisses	I.W. Malone et W.H. Frey, Vice-présidents	19
Financial Trust	R.D. Whitney, Président	20

Banque d'Alberta	R.A. Splane, Président et chef de l'exploitation	20
Société canadienne de crédit coopératif limitée	J. Guss, Vice-président	21
Heritage Savings and Trust Company	G. Conway, Président	21
Banque Nationale du Canada	G. Mercure, Président et chef de la direction	25
League Savings and Mortgage	J. Traimor, Directeur général	27
Banque Barclays du Canada	G.D. Farrar, Président	28
Co-Operative Trust Company of Canada	W.J. Lipsitt, Secrétaire de direction	28

mars 1985

Province de la Colombie-Britannique	J. Bodkin, Sous-ministre, ministère de la Consommation et des Corporations	11
Gouvernement du Québec	Y.L. Duhaime, Ministre des Finances	15
Banque de l'Ouest et du Pacifique du Canada	J.A. Seigneuret, Président et chef de la direction	19